

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Derecho Internacional Público

y Relaciones Internacionales

(Estudios Internacionales)



TESIS DOCTORAL

**La cooperación descentralizada entre España y Colombia en el marco
de la gestión de los riesgos de desastres**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Amparo Velásquez Peñaloza

Directora

Rosa de la Fuente Fernández

Madrid, 2016

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA EN EL
MARCO DE LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS DE DESASTRES

AMPARO VELASQUEZ PEÑALOZA



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES
INTERNACIONALES

MADRID

2015

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA EN EL
MARCO DE LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS DE DESASTRES

AMPARO VELASQUEZ PEÑALOZA

Memoria para optar al grado de doctor

Bajo la Dirección de la Doctora:

Dña. ROSA DE LA FUENTE FERNANDEZ



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES
INTERNACIONALES

MADRID

2015

Nota de aceptación

Firma del jurado

Firma del jurado

Madrid, de de 2015

DEDICATORIA

A **Yolanda**, madre de otras vidas, hermana perenne, amiga incondicional, compañera generosa de tiempos difíciles, que siempre sostuvo mi mano para mostrarme mejores épocas, caminos fáciles, mañanas soleadas en el aquí en el ahora, con la convicción firme y segura para llevarme a una “nueva tierra”. También a ese ser maravilloso que acompaña con esplendidez sus días, a **Gustavo**.

A mis **padres** generosos fundadores de esta progenie. A mi princesa **Mafalda** incondicional ser que dio su vida por sus hijos, resplandeciente faro de incondicional bondad, amor y compromiso, quién ni en su último aliento me olvido.

A **Jabib** estoico hermano, ejemplo de rectitud y de templanza, que como Diógenes busco mostrar responsabilidad con sus propios actos, practicada desde la ética misma de su vida. Este también es tu triunfo frente a la adversidad y la complejidad de tu existencia.

A **Baloo**, mi vigilante y amoroso amigo, eterno maestro de amor incondicional, fidelidad y lealtad. Que en silencio cubriste mis huellas y llenaste mis días de hermosas experiencias y alegría. Fuiste todo en mi vida, me guiaste con tu ejemplo para siempre buscar con paciencia y encontrar con alegría los retos de la vida. Adiós mi amigo, nunca te olvidaré.

AGRADECIMIENTOS

A todas las fuerzas cósmicas que me trajeron hasta aquí. A todos los seres luminosos que en medio de los acuerdos y desacuerdos me impulsaron por diferentes razones para llegar hasta este logro, para recorrer este maravilloso camino que a pesar de los años se abre nuevamente prometedor.

A **Henry** por su amistad leal e incondicional, por estar siempre cuando lo necesito. Por ser un excelente ser humano, ejemplo de resiliencia, que con bondad y firmeza me impulsó para que cumpliera con esta misión.

A mi directora de tesis, **Rosa**, por su aceptación a estar a cargo de esta orientación, por su confianza en mi conocimiento y el respeto a mis decisiones. Un eterno agradecimiento.

A todas las personas, que no enumero por no faltar a ninguna, que con sus acciones y palabras de aliento me estimularon para que no desistiera.

A todos muchas gracias, los llevo en mi corazón.

CONTENIDO

| | |
|--|------------|
| LISTA DE TABLAS | 9 |
| LISTA DE FIGURAS | 10 |
| ACRONIMOS..... | 10 |
| RESUMEN..... | 15 |
| ABSTRACT | 16 |
| PRIMERA PARTE: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN..... | 117 |
| 0. INTRODUCCIÓN | 18 |
| 1. CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA..... | 21 |
| 1.1 Interés en la investigación | 21 |
| 1.2 Justificación de la investigación..... | 26 |
| 1.3 Alcance de la investigación..... | 36 |
| 1.4. Limitaciones de la investigación | 36 |
| 1.5 Objetivos..... | 40 |
| 1.6 Pregunta de investigación | 40 |
| 2. CAPÍTULO II. ABORDAJE METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN | 41 |
| 2.1 Generalidades | 41 |
| 2.2 Unidad hermenéutica de análisis..... | 42 |
| 2.3 Técnicas de investigación..... | 44 |
| 3. CAPÍTULO III. MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN..... | 51 |
| 3.1 La Gestión del riesgo de desastres..... | 51 |
| 3.2 ¿Qué es? y ¿qué no es? la gestión del riesgo de desastres | 53 |
| 3.3 La gestión del riesgo de desastres como proceso..... | 54 |

| | |
|--|------------|
| 3.4 Elementos conceptuales básicos para comprender la gestión del riesgo de desastres | 59 |
| 3.5 Enfoques históricos de la gestión del riesgo de desastres | 63 |
| 3.6 La transición conceptual: de desastre a riesgo..... | 70 |
| 3.7 Contexto general de la cooperación internacional al desarrollo | 77 |
| 3.8 Evolución de la cooperación internacional y el desarrollo | 83 |
| 3.9 La cooperación al desarrollo y la gestión del riesgo de desastres..... | 93 |
| 3.10 La acción humanitaria y la cooperación al desarrollo | 100 |
| 3.11 Accion Humanitaria en España..... | 112 |
| 3.12 Cooperacion Descentralizada..... | 118 |
| 3.13 Desarrollo local-municipal. La cooperación desde y en lo municipal..... | 117 |
| SEGUNDA PARTE: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN | 121 |
| 4. CAPÍTULO IV. ESTADO DEL ARTE DE LA INVESTIGACION..... | 122 |
| 4.1 Contexto general de la investigación | 122 |
| 4.2 Estado del arte de la gestión del riesgo del riesgo en la cooperación al desarrollo... .. | 124 |
| 4.3 Organizaciones No Gubernamentales ONGs y Organizaciones Humanitarias..... | 148 |
| 4.4 Instituciones públicas de cooperación al desarrollo y GRD (España y Colombia). | 169 |
| 4.5 Algunas instituciones en el mundo relacionadas con GRD y acciones municipalistas | 194 |
| 4.6 Investigadores de cooperación al desarrollo y gestión del riesgo de desastres (colombianas y españolas) | 200 |
| 4.7 Entidades locales municipales..... | 212 |
| 5. CAPÍTULO V. ENFOQUE Y PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA A FAVOR DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES | 217 |

| | |
|--|------------|
| 5.1 Las relaciones España – Colombia en el marco de la gestión del riesgo de desastres | 217 |
| 5.2 Prioridades geográficas de la cooperación bilateral de España con municipios colombianos..... | 238 |
| 5.3 Diferencias y ausencias conceptuales..... | 243 |
| 5.4 Confusión conceptual | 250 |
| 5.5 La comprensión de la vulnerabilidad como una de las claves de intervención..... | 252 |
| 6. CAPÍTULO VI. DINÁMICA DE LA COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA EN EL MARCO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO | 255 |
| 6.1 Aproximaciones a la Cooperación Oficial Descentralizada entre España y Colombia | 256 |
| 6.2 Cooperación Oficial Descentralizada Municipal..... | 259 |
| 6.3 Análisis de ayuntamientos y alcaldías | 263 |
| 7. CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 270 |
| 7.1 Conclusiones | 270 |
| 7.2 Recomendaciones | 278 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 285 |
| ANEXOS | 314 |
| Anexo 1: Encuesta de municipios | 314 |
| Anexo 2: Ayuntamientos y Alcaldías | 314 |
| Anexo 3: Proceso Gestión Encuestas..... | 314 |
| Anexo 4: Listado de Entrevistados..... | 314 |
| Anexo 5: Modelo Carta a Investigadores | 314 |
| Anexo 6: Posición Geográfica e Información Básica Colombia y España | 314 |

LISTA DE TABLAS

| | |
|--|-----|
| TABLA 1. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS. | 42 |
| TABLA 2. CLASIFICACIÓN DE ORGANIZACIONES, INSTITUCIONES E INVESTIGADORES POR GRUPOS, CONSULTADOS COMO FUENTES SECUNDARIAS. | 43 |
| TABLA 3. ENCUESTA A ALCALDÍAS COLOMBIANAS Y AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES. | 45 |
| TABLA 4. MATRIZ DE PROCESOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. | 103 |
| TABLA 5. MATRIZ DEL VARD A LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. | 104 |
| TABLA 6. COOPERACIÓN OFICIAL DIRECTA ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA..... | 180 |
| TABLA 7. RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE ESPAÑA - COLOMBIA EN EL PLAN DIRECTOR Y EL PLAN DE ACCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA -PACI-..... | 224 |
| TABLA 8. DIFERENCIAS Y AUSENCIAS CONCEPTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESPAÑOLA EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DEL RIESGO. .. | 244 |
| TABLA 9. HITOS Y PROCESOS DE INTERVENCIÓN EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. | 250 |
| TABLA 10. DINÁMICA DESCENTRALIZADA ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA. | 258 |
| TABLA 11. HERMANAMIENTOS ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA..... | 259 |
| TABLA 12. EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA MUNICIPAL. | 260 |
| TABLA 13. PROYECTOS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN MUNICIPIOS COLOMBIANOS..... | 260 |
| TABLA 14. PRESENCIA DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA. | 264 |
| TABLA 15. LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA..... | 268 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| <i>FIGURA 1. Visión Sistémica de Corporiesgos.</i> | 166 |
| <i>FIGURA 2. Alineación de la cooperación en la ENCI 2012-2014.....</i> | 176 |
| <i>FIGURA 3. Evolución normativa de la gestión del riesgo de desastres en Colombia.</i> | 190 |
| <i>FIGURA 4. Estructura organizativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.</i> | 192 |
| <i>FIGURA 5. Cooperación en el departamento de Antioquia.....</i> | 239 |
| <i>FIGURA 6.Cooperación en el departamento de Bolívar.....</i> | 239 |
| <i>FIGURA 7. Cooperación en el Bogotá.</i> | 240 |
| <i>FIGURA 8. Cooperación en el departamento del Cauca.....</i> | 240 |
| <i>FIGURA 9. Cooperación en el departamento del Chocó.....</i> | 241 |
| <i>FIGURA 10. Cooperación en el departamento de Nariño</i> | 242 |
| <i>FIGURA 11. Cooperación en el departamento del Magdalena</i> | 242 |
| <i>FIGURA 12. Cooperación en el departamento del Valle del Cauca.....</i> | 243 |

ACRONIMOS

ACCD: Agencia Catalana de Cooperación al desarrollo

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AH: Ayuda Humanitaria

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

APC: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia

ASDI: Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAD: Centro Administrativo Distrital

CAF: Corporación Andina de Fomento

CAMRE: Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

CAPRADE: Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres

CCAA: Comunidades Autónomas

CCE: Comisión de las Comunidades Europeas

CE: Comunidad Europea

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPREDENAC: Centro de Coordinación para la Prevención de los desastres naturales en América Central

CERF: Fondo Central de Respuestas ante Emergencias

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja

CIF: Centro internacional de formación

COD: Cooperación Oficial Descentralizada

COMPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

COSUDE: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

CRS: Creditor Reporting System

DAPM: Departamento Administrativo de Planeación Municipal

DELNET: Programa para el Desarrollo Local Presencial y en Línea del Centro Internacional OIT.

DGPCE: Dirección General de Protección Civil y Emergencias

DIPECHO: Programa de Preparación ante Desastres de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea

DIRDN: Declaración de la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

DKKV: Comité Alemán para la Reducción de Desastres

EAPAD: Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres

EC: Consejo Europeo

ECHO: Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea

EELL: Entes Locales

EIRD: Estrategia Internacional de Reducción de Desastres

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FCM: Federación colombiana de municipios

FEMP: Federación Española Municipales de Provincia

FESCOL: Fundación Friedrich Ebert Stiftung

FICR: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

FLACSO: Ciencias Sociales Facultad Latinoamericana

FUNCOP: Fondo Nacional Ambiental y de la Fundación para la Comunicación Popular Cauca

GAR: siglas en ingles Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia Federal Alemana)

GRD: Gestión del Riesgo de Desastres

HIP: Humanitarian Implementation Plan (Plan de Implementación Humanitaria)

IECAH: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

ISO/IEC: Organización Internacional de Normalización

JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón

LA RED: Estudios Sociales en Prevención de Desastres de América Latina

MAEC: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

MAH: Marco de Acción de Hyogo

MAP: Marco de Asociación País

MININTERIOR: Ministerio del Interior (Colombia)

ODCE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODM: *Objetivos de Desarrollo del Milenio*

ODS: *Objetivos de Desarrollo Sostenible*

OIT: Organización Internacional de Trabajo

ONGD: Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo

ONU: Organización de las naciones unidas

ONU-Habitat: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

OSSO: Observatorio Sismológico del Suroccidente

OXFAM: Oxford Committee for Famine Relief

PACI: Planes Anuales de Cooperación Internacional

PAR: Pressure and Release (modelo de presión y liberación)

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PREDECAN: Prevención de Desastres en la Comunidad Andina

REDOG: Corporación Colombina para perros de Salvamento de Búsqueda y Rescate en Estructuras Colapsadas

RRC: Reducción del Riesgo de Catástrofes

RRD: Reducción de riesgo de desastres

SECI: Secretaria de Estado de Cooperación Internacional

SECIPI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica

SGCID: Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

SIAPAD: Sistema de Información Andino para la Prevención y Atención de Desastres

SNPAD: Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres

UCLG: Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Regionales

UE: Unión Europea

UE-AL: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina

UNGRD: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNISDR: Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

URB-AL: Comisión Europea con América Latina es el Programa de Cooperación Regional

VARD: Vinculación, Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo según concepto Europeo

VIH/SIDA: Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

RESUMEN

El aumento de la resiliencia para las ciudades y países en el mundo son una prioridad de las agendas Nacionales y los organismos internacionales. La construcción de resiliencia pasa por la comprensión, interpretación y práctica de la gestión del riesgo de desastres y en ese marco la cooperación al desarrollo puede jugar un papel muy importante para contribuir a construir desarrollo sostenible o perpetuar riesgos en los lugares que coopera. En este contexto el objetivo de esta investigación es interpretar la presencia del enfoque de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito de la cooperación oficial descentralizada municipal entre España y Colombia. Para el desarrollo de la misma y como requisito previo y fundamental, en ese marco, se interpreta la comprensión, manejo y alcances de los términos básicos como riesgo, amenaza, vulnerabilidad y desastres, utilizados por España y Colombia. Este estudio se soporta en una metodología basada en la lógica hermenéutica, es una investigación de tipo cualitativo donde la realidad debe ser leída e interpretada, con aplicación de técnicas de tipo documental sobre información secundaria existente de la gestión del riesgo de desastres y la cooperación oficial descentralizada municipal. Las dos principales conclusiones que se pudo constatar son: la primera es que la gestión del riesgo de desastre no juega un papel en la cooperación oficial descentralizada municipal entre España y Colombia. Y la segunda es que existen, institucionalmente, diferencias conceptuales y apreciaciones en el manejo y apropiación de términos del enfoque de la gestión del riesgo de desastres entre los dos países. La diferencia conceptual anotada, quizás impacte el ejercicio de la cooperación al desarrollo entre España y Colombia, lo cual deberá ser indagado en una próxima investigación. Máxime que la cooperación internacional al desarrollo impulsa los procesos de desarrollo y desde la perspectiva del enfoque de la gestión del riesgo: gestionar el riesgo es gestionar el desarrollo.

Palabras claves: Cooperación Internacional, Ayuda internacional, Desarrollo Regional, Escenario de riesgos y Gestión del riesgo de desastres.

ABSTRACT

In the agendas of national and international organisms it is a priority to increase the level of resilience in cities and in countries around the world. Building up this resilience has several stages such as understanding, interpretation and disaster risk management practices and in this context, where development cooperation takes place, plays a very important role, whether building a sustainable development or perpetuating risks. The aim of this research is to interpret the approach to disaster risk management in official decentralised and municipal cooperation between Spain and Colombia. In order to be able to develop this investigation, it was considered the interpretation of the understanding, management and scope of the basic terms such as risk, threat, vulnerability and disaster in both countries. This study is based on a hermeneutical logic methodology, a qualitative investigation where reality needs to be interpreted through the secondary information collected relating risk management practices and official decentralised and municipal cooperation. Two conclusions can be drawn from this investigation: Firstly, the disaster risk management does not play an important role in the official decentralised and municipal cooperation between Spain and Colombia. Secondly, there are profound conceptual differences in the use and application of the terms related to disaster risk management in both countries. This conceptual difference might impact the success in the development cooperation between Colombia and Spain. But, this should be a matter of further investigations. It is important to emphasize that international development cooperation promotes development in the different countries considering that managing risk is equivalent to promoting development.

Key words: International cooperation, international assistance, Regional development, Risk scenario, Disaster risk management.

PRIMERA PARTE

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

0. INTRODUCCIÓN

Capitalizando la experiencia de haber colaborado desde la función pública, por muchos años, en el ámbito municipal y departamental, de ser asesora y consultoras y ahora como directora ejecutiva de una reconocida ONG Colombina que trabaja directamente con la comunidad en una enfoque y metodología propios en gestión de riesgos territoriales, se formula el interés de esta investigación que relaciona tres tópicos: cooperación descentralizada, gestión del riesgo de desastres y el escenario municipal.

Dado el exhaustivo trabajo que se viene realizando por investigadores tanto de España como de Colombia, sobre el cómo se hace la cooperación oficial descentralizada, estableciendo las formas de coordinación entre las diferentes actores sociales e institucionales de ambos países para una mayor eficacia, este es un tópico que aquí no se desarrolla, más allá de mencionarlo o instrumentarlo de acuerdo con las necesidades para explicar la orientación fundamental de este trabajo.

El marco de la presente investigación si bien se encuadra en la cooperación descentralizada, la interpretación de la información implicó la profundización sobre la cooperación oficial descentralizada municipal ya que es el espacio, el lugar donde se construye el riesgo, se localiza el desarrollo y se presenta el desastre.

Así, las cosas, la Organización de esta investigación está estructurada en dos partes:

La primera parte agrupa los tres primeros capítulos: el primero enseña el planteamiento del problema donde se recrea el interés, la justificación, alcances, limitaciones, objetivos que orientan la investigación. Donde se muestra que el logro es interpretar, en el ámbito de la cooperación oficial descentralizada municipal entre España y Colombia, la presencia o no del enfoque de la gestión del riesgo de desastres. Así mismo, la comprensión, manejo y alcances de los términos básicos como riesgo, amenaza, vulnerabilidad y desastres, utilizados por España y Colombia, como parte estructural de

esta investigación, que resulta ser el hilo conductor que devela la complejidad de la articulación de estos conceptos a la cooperación al desarrollo, tanto para los países como para los municipios de acuerdo con las bases conceptuales, normativas y políticas establecidas en el ámbito global por diferentes autores.

El abordaje metodológico de investigación contenido en el segundo capítulo, destaca que el estudio se soporta en una metodología basada en la lógica hermenéutica, es una investigación de tipo cualitativo donde la realidad debe ser leída e interpretada, con aplicación de técnicas de tipo documental sobre información secundaria existente de la gestión del riesgo de desastres y la cooperación oficial descentralizada municipal. El abordaje de tipo teórico se intentó complementar con entrevistas a especialistas y encuestas a administraciones municipales de España y Colombia, en el marco de contienda política municipal para ambos países y que quizás a han podido influir en la ausencia o presencia de voces en este documento.

En el capítulo tres, marco conceptual de la investigación, soporta la indagación en el análisis documental institucional realizado para España y Colombia resultando que: la cooperación oficial descentralizada municipal entre estos dos países no tiene en su accionar la intencionalidad, ni la comprensión por el manejo de la gestión del riesgo de desastres – GRD- (término utilizado por Colombia) ni de la Reducción de riesgo de desastres -RRD- (término de uso en España y la Comisión Europea). Este resultado se liga a que existe una apreciación conceptual en las instituciones, investigadores, ONG Españolas que hace que se asimile riesgo a la amenaza, el desastre se confunda con la presencia de la dinámica natural (sismos, inundaciones, deslaves, etc.) normal de cualquier territorio y la pobreza se asimile a vulnerabilidad.

Así mismo, bajo el anterior “paraguas conceptual” e interpretativo del problema se llega a la falsa conclusión que “los desastres son naturales” lo cual quizás impacta en la creación de inadecuadas políticas de cooperación al desarrollo que inciden en la planeación del desarrollo a nivel municipal. Comprender cómo se generan los riesgos y entender cómo un mal desarrollo (endógeno o creado desde afuera) puede incrementarlos, es el primer paso para avanzar hacia procesos de planificación estratégica del desarrollo a nivel municipal, en el que muy bien puede apoyar la

cooperación al desarrollo desde cualquiera de los niveles administrativos del estado Español hacia Colombia.

En la segunda parte se presentan los resultados de la investigación, en ella están contenidas los cuatro capítulos finales. En el desarrollo del capítulo cuarto se hace una interpretación del estado del arte de la integración de la gestión del riesgo de desastres en la cooperación oficial descentralizada utilizando para ello una muestra no exhaustiva de entidades nacionales, regionales, supranacionales, ONG y académicos. En el capítulo cinco se interpreta el enfoque y práctica de la cooperación oficial descentralizada a favor de la gestión del riesgo de desastres, donde se evidencian las diferencias conceptuales institucionales de ambos países. Se hace una aproximación a la dinámica de la cooperación oficial descentralizada municipal entre España y Colombia en el marco de la gestión del riesgo se realiza en el capítulo sexto.

El capítulo séptimo recrea las conclusiones y recomendaciones de todo el proceso investigativo. La principal conclusión es que se pudo constatar que la gestión del riesgo de desastre no juega ningún papel en la cooperación oficial descentralizada municipal entre España y Colombia. Y la segunda es que existen unas diferencias conceptuales y erradas apreciaciones en el manejo y apropiación de términos, de la gestión del riesgo de desastres, por la cooperación oficial al desarrollo Español (desde las diferentes instancias gubernamentales).

Entre las muchas preguntas que quedan en esta investigación, se menciona una para próximos estudios ¿Sería el enfoque de gestión del riesgo de desastres, entendido éste como un proceso de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo de desastres y manejo del desastre, una nueva oportunidad de coordinación para la cooperación oficial descentralizada municipal, que impacte positivamente a la eficacia de la ayuda en una acción multinivel?

Sobre algunas de las recomendaciones, se propone trabajar sobre el enfoque de gestión de riesgo de desastres basada en las ventajas, cuales son, el trabajo por procesos y la construcción de escenarios de riesgo como una forma de construir condiciones que favorezcan el desarrollo sostenible. Si un trabajo directo entre municipalidades, con un acercamiento horizontal produce procesos conjuntos. La cooperación descentralizada

municipal directa es una oportunidad para un trabajo en procesos (lo cual es un escenario propicio para la actuación de la gestión del riesgo de desastres), entre entidades homólogas como las administraciones locales, que favorezcan el fortalecimiento de sus propias estructuras.

1. CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Interés en la investigación

La investigación que aquí se presenta tiene un interés en la práctica de un trabajo realizado en diferentes municipios del territorio Colombiano, desde la planificación, como funcionaria de la administración local, y capacitadora de gestión de riesgo de desastres en municipios, donde se ponen en juego las disquisiciones académicas y los conceptos llevados a la praxis. La búsqueda de la práctica de la gestión del riesgo de desastres, desde el ejercicio de la Cooperación al Desarrollo en el ámbito municipal, España para Colombia, no corresponde meramente a un debate, es un interés legítimo por aportar desde una reflexión académica, para un ejercicio desde lo local en procura de construir territorios más resilientes.

Al culminar los estudios de Doctorado en la década de los 90' de la Universidad Complutense de Madrid, por algunas razones ajenas a la voluntad, y una vez llegada a Colombia, se pudo adelantar y terminar la tesis doctoral; sin embargo esto no fue óbice para tener un alejamiento del tema, sino todo lo contrario, se pudo establecer un vínculo con un proyecto propuesto por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL) y el Programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a la Alcaldía Municipal de Cali (Colombia), en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) y desde la coordinación operativa cuando laboraba como Jefe de la *Unidad de Cooperación Horizontal y Asuntos Externos*¹.

Se aprovechó la existencia de esta estructura administrativa, Unidad de Cooperación Horizontal y Asunto Externos, para la coordinación del proyecto que tenía como objetivo

¹ Esta oficina de Cooperación Horizontal, dirigida por mí, fue la primera creada en el país mediante una reforma administrativa de la Alcaldía de Cali (Acuerdo 01 de 1996) y nace con la idea básica de establecer una relación armónica con las administraciones municipales vecinas, con la firme convicción de que las dificultades en los municipios de la región no eran de naturaleza meramente local y por ello requerían una solución conjunta y concertada. El propósito, en ausencia de un área metropolitana jurídicamente definida para la región, era apoyar a los municipios de la frontera con Cali, con menor desarrollo institucional, a través de una cooperación de carácter técnico. Esta oficina es cancelada mediante otra reforma administrativa en el año 2000.

hacer una cooperación mediante capacitación y asesoría en el área financiera en 5 municipios del territorio Colombiano (Velásquez, 1997).

Los municipios escogidos fueron Condoto y el Litoral de San Juan en el Departamento del Chocó, Barbacoas y El charco en el Departamento de Nariño, además de El Tambo en el Departamento del Cauca; a los cuales se les realizó un diagnóstico financiero que permitió hacer la base con la que se creó la estructura y funcionalidad de la cooperación técnica en apoyo a la descentralización fiscal de los municipios, frente a las deficiencias producto de la falta de desarrollo institucional.

El proyecto se llevó a cabo en todos sus alcances, sin embargo es de anotar que no se tuvo los recursos de los entes cooperantes (FESCOL y BID) ni de la Alcaldía para hacer seguimiento a las acciones desarrolladas, con lo cual no se pudo hacer evaluación de seguimiento ni de impacto.

La decisión de la administración municipal de hacer una Oficina de Cooperación Horizontal, como estrategia para impulsar el desarrollo institucional de los municipios, como una instancia dependiente del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, fue un hecho relevante, pionero y que no tenía antecedentes en el país. Con ello se hizo claro el empoderamiento del municipio de Cali, de su autonomía local y su decisión de apoyar a otros en ese camino de avanzar en el mejoramiento de la gestión, teniendo en cuenta que tradicionalmente esa era, en su momento, una responsabilidad de la nación y de los gobiernos departamentales.

Para este ejercicio de fortalecimiento institucional, la alcaldía de Cali facilitó su propio personal de diferentes dependencias administrativas, de acuerdo con las necesidades identificadas en los municipios seleccionados, para el mejoramiento de las áreas donde se encontraban las falencias.

Con este marco de actuación, a la luz de las acciones actuales de la cooperación en el mundo, se podría decir, siendo un poco flexible con el concepto y ajustándose a la realidad nacional interna de Colombia, que se logró hacer una “Cooperación Horizontal” entre municipios al interior del país. La acción en mención lo que permitió fue otorgar cooperación técnica de un municipio a otro, como es el caso de Cali, tiene mejor

desarrollo e infraestructura administrativa; en cambio a los otros municipios de la región, les faltaba hacer mejores procesos administrativos y apoyo financiero. En ese sentido la cooperación horizontal llevada a cabo significó un aporte al fortalecimiento institucional de esas municipalidades.

En su momento la cooperación horizontal, propuesta por el municipio de Cali a través de su Oficina de Cooperación Horizontal y Asuntos Externos, tenía como finalidad fomentar la solidaridad entre los municipios cercanos a él, para impulsar el fortalecimiento administrativo en la recién estrenada descentralización (Constitución Política de 1991) y permitir a los municipios receptores beneficiarse de las potencialidades, el conocimiento y la experiencia del municipio de Cali, para lo que estaba por suceder: la promulgación de la Ley 388 de 1997 “Ley de Ordenamiento Territorial”, que concitaba a todos los municipios del país a poner en práctica el ordenamiento de sus propios territorios.

La Oficina de Cooperación Horizontal y Asuntos Externos desaparece en el año 2000. Era una oficina que ofrecía la posibilidad de desarrollar acciones de fortalecimiento institucional en una relación horizontal sin crear dependencia, con respeto de la autonomía local y con la posibilidad de dejar capacidad instalada en los municipios. Con la supresión de esta oficina, la ciudad de Cali y el país perdió una posibilidad de apoyar el desarrollo subregional mediante el fortalecimiento y la profundización de la descentralización a través de este instrumento. Se desmantela todo el proceso.

Paralelo a la finalización del proceso de la Oficina de Cooperación Horizontal y Asuntos Externos, se inició una especialización en Planificación Urbana Regional que orientó el interés profesional hacia la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD), como formadora comunitaria e institucional en planificación con enfoque de GRD, fortalecido mediante la práctica como investigadora asociada al interior del grupo de investigación del municipio de Cali en la Universidad del Valle, denominado Observatorio Sismológico del Suroccidente (OSSO) - Corporación OSSO², con amplio reconocimiento nacional e internacional.

² Este grupo de investigación fue creado en 1987 en el marco de un proyecto para COLCIENCIAS de observación sismológica en el Sur Occidente Colombiana al interior de la Universidad del Valle con apoyo

En el marco del trabajo en el grupo OSSO se pudo orientar, basado en la experiencia de la Oficina de Cooperación Horizontal y Asuntos Externos de municipio de Cali, un proceso de concertación y coordinación entre 10 municipios para el fortalecimiento técnico de sus oficinas de planeación, mediante apoyo en tecnología y manejo de información cartográfica, para la construcción de conocimiento de los propios territorios, previo a la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial de obligatorio cumplimiento por todas las instancias municipales.

Posterior a este enriquecedor trabajo de campo, se tuvo la oportunidad (cualificación de la praxis) de realizar estudios de especialización en reducción de riesgos de desastres (RRD) y desarrollo local sostenible – Programa DELNET en el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF), Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde surgió el interés de integrar el enfoque propuesto por esta organización desde los escenarios municipales y comunitarios dentro la práctica profesional, en diferentes ámbitos de actuación buscando desde una visión pedagógica y comunicativa, establecer el vínculo entre riesgo, desastre y desarrollo como temas de una misma agenda, generalmente visto de manera desarticulada a nivel de las organizaciones responsables de estas temáticas.

Simultáneamente a los anteriores procesos, se hizo parte durante 12 años del voluntariado en la Corporación Colombina para perros de Salvamento de Búsqueda y Rescate en Estructuras Colapsadas (REDOG-Colombia), que permitió comprobar desde el manejo del desastre la realidad de la práctica de la atención del desastre, los encuentros y desencuentros de estos procesos, donde la intervenciones asociadas están generalmente esta desconectadas realidades y vulnerabilidades sociales.

La experiencia basada en toda esta práctica se expresa ha permitido participar en diversos procesos de asesoría, consultoría e investigación en temas relacionados con la gestión del riesgo de desastres con enfoque de desarrollo local sostenible de para entidades públicas, privadas, mixtas en el Colombia como la Corporación para la Gestión

del Cuerpo Suizo de Socorro y la Corporación Autónoma Regional del Valle – CVC. Hasta el año 2007, sale de la Universidad del Valle y hasta la fecha es respaldado por la Corporación OSSO, una ONG para las ciencias de la tierra y la prevención de desastres. Ver: <http://osso.org.co/>

de Riesgos-Fondo de Solidaridad, la Alcaldía de Santiago de Cali, Gobernación del Valle y organizaciones internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, entre otros;

Actualmente como Directora Ejecutiva de la Corporación para la Gestión de Riesgos-Fondo de Solidaridad, una ONG Colombiana dedicada a la gestión del riesgo de desastres cuya fundación en 1999 fruto de una alianza público-privada, para la reconstrucción pos desastre del terremoto que afectó al Eje Cafetero en los departamentos de Risaralda, Quindío y norte del Valle del Cauca, en Colombia, ha permitido a lo largo de 16 años expandir, promover y aplicar un enfoque integral de gestión de riesgo de desastres y desarrollo local sostenible en programas, proyectos, sectores y regiones de Colombia.

Basado en el conocimiento y en la práctica, el planteamiento que se realiza en esta investigación es una compilación de las diferentes experiencias y los conocimientos aprendidos, desde otros ámbitos en la carrera profesional, y en ello se basa las reflexiones y cuestionamientos, que se hacen a continuación y contextualizan el encuentro entre la Cooperación Oficial Descentralizada y la Gestión del Riesgo de Desastres en el escenario municipal.

1.2 Justificación de la investigación

Este 2015 es el año de las cumbres. Para mencionar algunas relacionadas, en diciembre de 2015, en París será escenario de una nueva Cumbre sobre el Cambio Climático y la revisión del Protocolo de Kyoto. Tras lo tratado en otros encuentros durante los 20 años anteriores, ésta debe ser la cita definitiva quizás donde se haga el acuerdo universal sobre el Cambio Climático de la que se espera salga un compromiso vinculante internacional, por las grandes potencias, para la reducción de los gases de efecto invernadero.

También en este año se abrió paso en el tiempo fijado, para el cumplimiento de dos agendas internacionales, una en favor de la reducción de la pobreza y el hambre y la otra

hacia la reducción del riesgo de desastres, todas dos aunque de forma independientes, como agenda promueven iniciativas orientadas a la reducción del riesgo de desastres, plasmados en políticas, planes y programas en favor del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza.

Estas agendas son la segunda parte: una la del Marco de Acción de Hyogo (MAH) “*Aumento de la Resiliencia de la Naciones y las Comunidades ante Desastres*”, que abrió paso a la agenda del actual *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015- 2030* y la otra la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ambas se habían fijado plazos desde el año 2015 para los próximos 15 años.

Por otro lado, está prevista, para Septiembre del 2015 en Nueva York, la Asamblea General Naciones Unidas donde se hará la Cumbre para la *Agenda del Desarrollo post-2015*, allí los jefes de Estado se pondrán de acuerdo sobre los objetivos del desarrollo post 2015 actualmente conocidos como *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, presentados más que como una ruptura con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* como una renovación a la luz de las lecciones aprendidas en estos años. Trabajar en la sostenibilidad y los objetivos del milenio es trabajar sobre los riesgos cotidianos subyacentes que crean los riesgos de desastres.

En el año 2000 un número de 189 países del mundo se comprometieron, en el marco de la Conferencia Mundial de los ODM (Cumbre del Milenio), con el cumplimiento de 8 objetivos (18 metas y más de 40 indicadores). Su compromiso fue en materias de paz y seguridad, derechos humanos, protección del entorno y atención especial a la pobreza. Su mayor énfasis estaba en la erradicación de la pobreza y el hambre, de hecho es la principal temática global para la Cooperación Internacional para el Desarrollo al proponerse reducirla en un 50% en sus causas y manifestaciones.

Como se declaró en el Proyecto del *Milenio* comisionando al Secretario General de las Naciones Unidas en 2002 para desarrollar un plan de acción concreto sobre la aplicación de los Objetivos del Milenio,

(...) para el sistema político internacional, representan la piedra angular en la que se basa la política de desarrollo; para más de mil millones de personas que viven en condiciones de pobreza extrema, representan los medios necesarios para poder llevar una vida productiva; para todos los habitantes del mundo, son la piedra angular de la búsqueda de un mundo más seguro y más pacífico. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2005)

De acuerdo con la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, este país ha hecho suyo este objetivo y lo ha situado como elemento central de su acción, como demuestran los programas de cooperación desarrollados con Naciones Unidas y dirigidos a la mejora de las condiciones básicas de vida de las personas, en definitiva, en la lucha contra la pobreza, en los países destinatarios de la ayuda.

En concreto, España ha sido uno de los principales impulsores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio gracias a la creación del Fondo ODM-PNUD (F-ODM), la mayor contribución realizada por un solo donante para los ODM en el sistema de las Naciones Unidas, de acuerdo con esa misma fuente.

Por su parte, a mediados del 2003 Colombia asume el compromiso de los ODM, se inició el desarrollo de una agenda para diseñar las propuestas orientadas a discutir y avanzar hacia el logro de las Metas del Milenio, su adaptación al país y la preparación de este primer informe nacional. Para 2005 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el documento “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015”, en el que el gobierno presenta para cada uno de los objetivos, las metas generales acordadas por los países en la Cumbre del Milenio, y precisa las metas particulares que Colombia espera alcanzar en el año 2015, así como las principales estrategias para implementar o fortalecer para su consecución.

Por otro lado el MAH fue un tratado firmado y aprobado en 2005 en Japón por 168 países en el que se comprometieron a introducir en las políticas públicas los conceptos de prevención y evaluación de riesgos, así como la manera de enfrentar los desastres o los modos de actuación tras una crisis.

Varios son los retos que el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 - 2030, el cual tiene como estrategia fundamental en los próximos 15 años para asegurar el futuro de la humanidad. Entre los más importante está el de poder dar continuidad y fortalecer a lo establecido en el MAH 2005-2015, que dejó grandes aprendizajes y múltiples desafíos, llevando a la práctica las políticas globales de reducción del riesgo de desastres a los contextos locales de los territorios, que es donde realmente se construyen, acumulan, recrean los riesgos.

El nuevo marco de Sendai no desconoce lo avanzado con el marco de acción de Hyogo por el contrario lo ratifica y le proporciona con las cuatro prioridades una orientación más clara y concreta para llevar a la práctica la gestión del riesgo de desastres. Lo anterior significa que refrenda ese compromiso que comprende una serie de principios que debería respetar toda la comunidad internacional con el fin de, en consonancia con la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), liderada hoy por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), hacer presión para que estos principios se respeten.

Tanto España como Colombia han integrado y están aplicando dentro de sus propias legislaciones el MAH y participando y asumiendo la “Campaña de Ciudades Resilientes: ¡Mi ciudad se está preparando!”, iniciativa de la UNISDR para llevar las políticas mundiales de RRD de lo global a lo local, de lo cual se hablará en el contenido de este documento.

Estos países como los otros que asumieron tanto el compromiso del MAH (169 Estados) y en el mes de marzo de 2015 con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030 (187 Estados), en su momento, han sido apoyados por los organismos multisectoriales que impulsan la UNISDR, lo cual representa un papel decisivo en el apoyo de las políticas y los mecanismos de coordinación interna de las naciones, que ha fomentado la conexión regional e internacional, estimulando el intercambio de buenas prácticas, revisando y documentando el progreso respecto a la implementación del MAH hasta el año 2015 y para los próximos 15 años el Marco de Sendai, elabora herramientas prácticas para ayudar a los responsables de la formulación

de políticas y de la adopción de decisiones a promover e implementar medidas de RRD en sus respectivos países.

El informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR, por sus siglas en inglés) es una revisión y un análisis exhaustivo de las amenazas de origen natural que afectan al planeta, su publicación es cada dos años. En el GAR de 2009 (Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres EIRD, 2009) bajo el capítulo *“Invertir hoy para un mañana más seguro”* se encuentra una importante reflexión:

La reducción del riesgo (sea conceptualizada como reducción del riesgo de desastres o como adaptación al cambio climático) se suele considerar un coste adicional. De hecho uno de los principales argumentos aducidos para justificar la falta de avance en la reducción del riesgo de desastres es que los países en desarrollo tienen otras prioridades, como la reducción de la pobreza y no pueden financiar el coste adicional de la reducción del riesgo de desastres. (p.194)

Frente a lo que parece ser una disyuntiva de los países en relación a la responsabilidad asumida frente a ambos compromisos, MAH y ODM en EIRD (2009), se establece en su análisis un nexo entre riesgo de desastre y pobreza basado en factores de riesgo subyacentes que traducen la primera en la segunda.

La escasa resiliencia de las personas pobres se ve socavada aún más por los factores causales de riesgo, entre otros una protección social débil o inexistente y la escasa presencia de seguros contra siniestros en la mayoría de los países en desarrollo: dos factores que contribuyen a traducir los efectos de los desastres en consecuencias para la pobreza. (EIRD, 2009, p.10)

En el mismo documento del EIRD (2009) se plantea, existe una oportunidad que los países inviertan en reducir los riesgos para que se traduzca en un ahorro sostenido en relación a la pérdidas y gastos por reconstrucción, lo cual lleva a una manera de bajar costos y retener recursos para afrontar factores subyacentes.

Un año después de publicado el documento de EIRD (2009), en el año 2010, en la reunión Unidad Interparlamentaria (UIP)³ se declara que:

No podemos alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio sin abordar el tema de la vulnerabilidad a los desastres, los riesgos y las consecuencias del cambio climático. La reducción del riesgo de desastres debería ser parte integrante y esencial de nuestras estrategias y programas, con el fin de evitar la creación de más riesgos de desastres y los efectos del cambio climático en el proceso de desarrollo.⁴

En ese mismo año en la Reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre los ODM en, se hizo una declaración en similar sentido:

(...) la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia a los peligros naturales puede acelerar el cumplimiento de los ODM. Por ello, se subrayará los vínculos existentes entre la reducción del riesgo de desastres, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.⁵

En resumen se ha trabajado desde el 2000 en el contexto de la Estrategia Internacional de la Reducción del Riesgo de Desastres y en una alianza internacional de países entorno a las propuestas del Marco de Acción de Hyogo desde el 2005 (refrendado por todos los países en el 2015 en Sendai) donde su propósito principal es desarrollar procesos para la gestión del riesgo con miras a la construcción de sociedades más resilientes frente a los desastres. Y por otro lado desde el 2000 los países asumieron el

³ La Unidad Interparlamentaria (UIP) es la organización internacional de los parlamentos y fundada el 30 de junio de 1889, cual es la única organización que representa a la rama legislativa de los gobiernos en una escala mundial. Su propósito fundamental es promover la paz y la democracia a través del diálogo político. Actualmente, la UIP es el principal interlocutor parlamentario de las Naciones Unidas y lleva la voz de los parlamentos a los procesos de toma de decisión a este organismo.

⁴ Plan de Acción de los Parlamentarios para que los Programas relativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio sean resilientes a desastres, aprobado en la Reunión Consultiva para Parlamentarios de África Occidental, en Dakar, el 2 de junio de 2010.

⁵ Reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre los ODM septiembre de 2010, Nueva York.

compromiso de los ODM y la Cooperación Internacional al Desarrollo la adopta como propia tomando el compromiso en su accionar mediante la aplicación, desde un enfoque de derechos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Ambas agendas, de la reducción del riesgo de desastres con el MAH y ODM, impulsan un desarrollo sostenible, la primera haciendo campañas hacia los países para hacerlos más resilientes a las dinámicas naturales y la segunda impulsando acciones dirigidas a los países para la reducción de la pobreza. Un mismo propósito con agendas diferentes.

Cuando estos compromisos “bajan” desde el ámbito internacional y se encarnan en mandato de los países, ambas agendas y solicitudes internacionales, tanto la Gestión del Riesgo de Desastres del MAH (ahora Sendai) como los Objetivos de Desarrollo del Milenio son manejadas por las instituciones públicas Nacionales y subnacionales de Colombia como de España, especializadas, en formas separadas y por entidades administrativas diferentes y eso justo es quizás lo que se refleja en lo municipal. Esta situación es posiblemente una evidencia de las imprecisiones conceptuales (o la apropiación conceptual que hace cada país) que establecen riesgo, desastre, desarrollo como temas de agendas distintas, lo cual se basa en una apropiación de los conceptos de forma diferente.

Para Colombia, que está en una transición conceptual (entre pasar de manejar desastre a gestionar el riesgo), existe la necesidad urgente de hacer de la gestión del riesgo una gestión del desarrollo, puesto que el primero no está interiorizado en el ejercicio de planificación del país y por ello, ahora en Colombia, se está haciendo (infortunadamente como un agregado) para todos los instrumentos de planificación (planes de ordenamiento, planes sectoriales, planes de desarrollo, planes de gestión del riesgo, planes de ordenamiento de cuentas, planes de respuesta, etc.).

El proceso de “agregar”, en Colombia, la gestión del riesgo a los instrumentos de planificación está en desarrollo, sin mucho éxito de comprensión por parte de las autoridades locales, pero sí con muchos registros documentados de comunidades participando en los eventos de capacitaciones para estas localidades. Lo cual indica que

hay una asistencia nutrida por la exigencia legal pero no mucho compromiso por comprender la urgencia de la integración temática.

No podría ser más claro el panorama actual de la actuación desde la “la reducción del riesgo” para el mundo, como se explica en palabras de Lavell y Maskrey (2013), basado en reflexiones y un debate abierto de discusión con otros 20 especialistas de riesgo de desastre y desarrollo entre ellos el Colombiano Wilches Chaux, en un encuentro organizado y auspiciado por la sede de Ciencias Sociales Facultad Latinoamericana FLACSO y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) cuyo objetivo era contribuir a la definición del alcance del GAR de 2015 (Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNISDR, 2015).

(...) cómo se conciben desastres y riesgos es de importancia crítica. El imaginario de la reducción del riesgo de desastres (y anteriormente, la reducción de desastres) ha influido tanto en cómo se define y construye el problema, así como la forma en que han sido diseñados los mecanismos de gobernanza, incentivos y sistemas instrumentales desarrollados para abordar la problemática. Como consecuencia, la reducción del riesgo de desastres se ha convertido, a lo sumo, un add-on para el desarrollo y, en el peor caso, en un sector autónomo eliminado en gran parte de los procesos de desarrollo. En esencia, la reducción del riesgo de desastres se ha convertido en un grupo de ayuda que se aplica al desarrollo, más que una característica esencial y definitoria de desarrollo. Por otra parte, la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático son como "bolsas de aire" o "cojines" que se inflan (a menudo demasiado tarde) cuando hay una crisis, pero en otras circunstancias reciben muy poca atención o recursos financieros. (Lavell y Maskrey, 2013)

La claridad conceptual, sobre gestión del riesgo de desastres para un diálogo horizontal de cooperación al desarrollo es fundamental, una vez ajustado a las realidades locales facilita un aporte a la gobernabilidad multinivel⁶ para Colombia y en esa medida lo hace

⁶ (...) estaríamos ante un nuevo modelo de organización política que, independientemente de los aspectos jurídicos que le dotan de valor, son considerados formas de gobernanza multinivel o lo que es lo mismo

más eficaz. En este contexto se alaba el esfuerzo realizado por la entidad Española Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), en el 2010, que consultó a grupos de responsables nacionales y de ONG para discutir el entendimiento de la Ayuda Humanitaria en Colombia. Las bases conceptuales, para crear una atmosfera de entendimiento, son cada vez más importantes para las relaciones internacionales expresadas en la cooperación y más aún si estos son derroteros por los próximos quince años.

Cuando el profesor Alan Lavell⁷ plantea en el desarrollo conceptual emprendido en Latinoamérica que “gestionar el riesgo” es “gestionar el desarrollo” (Lavell, 2009) es una realidad que no es compartida desde una visión Eurocéntrica. Pareciera, porque en los países desarrollados se tiene incorporado en sus procesos de planificación territorial el enfoque de gestión del riesgo de desastres (GRD) con una visión global y sistémica, la cual ni se menciona ni se discute porque es consustancial a su planificación o quizás sigue existiendo una visión que los desastres es algo relacionado con la “reducción de desastres” y no con factores de riesgo subyacente que crean el riesgo de desastres. Con esa certeza, de los países desarrollados, su petición internacional hacia sí mismos y hacia los países en vía de desarrollo, es igual para todos: “*reducción el riesgo de desastres*” (RRD). Se podría plantear que por ello la expresión gestión del riesgo de desastres (GRD) no es de uso común en Europa, por el contrario la expresión RRD es el concepto de mayor uso.

En lo que se podría denominar el macro proceso de la GRD, la legislación Colombiana (Ley 1523 del 24 de abril de 2012) establece tres *procesos*: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo (mitigación) y manejo del desastre (respuesta, rehabilitación y

“un sistema de negociación continua entre Gobiernos ubicados en varios niveles territoriales Gobiernos ubicados en varios niveles territoriales: supranacional, nacional, regional y local – como resultado de un amplio proceso de creación institucional y de reasignación decisional que ha impulsado hacia arriba (nivel supranacional) algunas funciones previamente centralizadas del Estado y algunas hacia abajo en un nivel local regional” Marks, 1993 citado por Díaz (2010, p.104).

⁷ Lavell, Alan. Premio Sasakawa 2015. Coordinador, Programa para el Estudio Social de los Riesgos y Desastres (FLACSO) (1992- a la fecha), Coordinador para América Central y el Caribe, Red Latinoamericana para el Estudio Social de los Desastres (LA RED) (1992-a la fecha), Co Investigador Principal, ENSO y Patrones de Riesgo. IAI-LA RED.

reconstrucción) y en términos de Lavell (que viene manejando desde 1998) se divide en cuatro *mecanismos* de gestión del riesgo: prospectiva, correctiva o compensatorio (reducción del riesgo, mitigación), reactiva (respuesta, rehabilitación) transformadora (Reconstrucción) (Lavell, 2003).

La reducción del riesgo de desastres, desde el punto de vista conceptual y desde la práctica pasaría hacer parte de los *mecanismos* (correctiva o compensatoria propuesta por Lavell, 2003) o uno de los *procesos* (reducción del riesgo de desastres del macroproceso de la Gestión del riesgo de desastres planteado por la normativa Colombiana). En cualquier caso la RRD pasa a ser parte de un sistema mayor que es la GRD y este se comporta como “un proceso social complejo” (Lavell, 2003).

En este marco conceptual, el interés de esta investigación, es el interpretar como la GRD desde un enfoque integral hace parte del área de trabajo de la cooperación oficial descentralizada desde el ámbito municipal y si esta, GRD, se establece como un objetivo de ayuda de las relaciones internacionales de municipio a municipio, como espacio locales más próximos al ciudadano.

Se denomina local a lo municipal, al espacio político-administrativo, a la jurisdicción territorial subnacional. Esta salvedad hay que hacerla dada que la dificultad semántica existe ya que se denomina en otros trabajo sobre gestión del riesgo como local a: lo comunitario, a una cuenca, inclusive una frontera entre varios municipios, sin desconocer que esto también es local, esta investigación se refiere al territorio político administrativo subnacional: el municipio, y específicamente al encuentro entre administraciones municipales.

De un modo u otro, lo local siempre nos remite a algo que es más extenso que una comunidad y más pequeño que una región o zona. Pero sin importar cuál sea al final la delimitación espacial utilizada, el rol del gobierno local en la gestión local, valga la redundancia, es siempre importante y por esta razón podemos aceptar este nivel como el definitorio para un concepto pertinente de local (Lavell, 2009).

1.3 Alcance de la investigación

Esta investigación buscó interpretar la manera en cómo la gestión del riesgo de desastres integra de manera holística los contenidos conceptuales y prácticos en la cooperación oficial descentralizada (COD) municipal entre España y Colombia.

El cómo se hace la cooperación oficial descentralizada no fue un tópico que se desarrolló, más allá de mencionarlo o instrumentarlo de acuerdo con las necesidades para explicar la orientación fundamental de este trabajo.

La comprensión, manejo y alcances de los términos básicos como riesgo y desastres, utilizados por España y Colombia, fue el hilo conductor que develo la complejidad de la articulación de estos conceptos a la cooperación al desarrollo tanto para los países como para los municipios.

El análisis se realiza de acuerdo con las bases conceptuales, normativas y políticas establecidas a nivel global por diferentes autores y actores de reconocida trayectoria en el ámbito de la gestión del riesgo y la cooperación al desarrollo.

1.4. Limitaciones de la investigación

Frente al desarrollo de esta investigación se sabía que era difícil la consecución de información sobre la cooperación oficial descentralizada municipal desde España como país oferente con su propia complejidad y desde Colombia porque este no ha sido un ejercicio institucional municipal, para la mayoría de las entidades locales, sino una actividad espontánea de algunas administraciones municipales y de las cuales no se guardan registros.

Para España, Gómez (2008) hace una radiografía sobre el estado del arte para poder desarrollar su propia investigación y precisar su objetivo de trabajo, cuando explica el alcance de la cooperación descentralizada:

“En el caso de España, la cooperación descentralizada se referiría por tanto a las actuaciones consideradas como la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) financiadas y promovidas desde instituciones descentralizadas entre las que se encontrarían los ayuntamientos, diputaciones, cabildos, diputaciones forales e insulares, así como las propias comunidades autónomas y las agencias de desarrollo e instituciones dependientes de las mismas. De esta forma, la cooperación descentralizada recogería las iniciativas promovidas desde las 17 comunidades autónomas, así como las que se llevan a cabo y financian desde un número muy elevado de entidades locales, difícil de precisar de manera exacta, y esto es algo que en sí mismo da buena idea de la dificultad de acotar el objeto de estudio.”
(p.3)

En el mismo escrito Gómez (2008), plantea sobre la exactitud de los datos tomados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en un esfuerzo ingente por concretar cifras, cuando afirma que:

(...) un primer punto es la imposibilidad de disponer de datos exactos, precisos y minuciosos de toda la cooperación descentralizada llevada a cabo por las entidades locales en el conjunto de España. Por sorprendente que pueda parecer, los datos que con mucho esfuerzo recaba, procesa y difunde la FEMP son simples encuestas, rellenas voluntariamente mediante cuestionarios remitidos a las entidades locales de más de 5.000 habitantes, si bien el seguimiento de las respuestas se ha concentrado en las corporaciones con más de 10.000 habitantes. De esta forma, de las 772 entidades locales españolas con más de 10.000 habitantes, únicamente 228 aceptaron cumplimentar las fichas de recogida de datos remitida desde la FEMP en el último estudio de 2003, abarcando una población total de 20,7 millones de personas en el caso de las Ayuntamientos, y de 25,3 millones para las Diputaciones. Con ello, tenemos que solo habría datos de un 30% de las entidades locales mayores de 10.000 habitantes en el conjunto de España. A ello hay que añadir el dato, nada despreciable, de que en no pocas entidades locales el presupuesto de cooperación no se encuentra centralizado en una única partida, sino que se hace

cooperación desde concejalías, partidas y gastos tan diversos como contrapuestos. (p.3)

Sobre la forma, el cuidado y estandarización de la información recabada en los municipios españoles Gómez (2008) también anota que:

(...) las cifras que existen en España sobre la cooperación descentralizada llevada a cabo desde las entidades locales son una simple aproximación estadística y subjetiva, sin duda por debajo de sus dimensiones reales, aunque eso sí, recogidas con gran esfuerzo desde la unidad de cooperación de la FEMP, hasta el punto que han existido varios años de los que no existen datos debido a que desde los responsables políticos de la cooperación española no quisieron apoyar este trabajo estadístico, limitándose a repetir las cifras de años anteriores en los estudios oficiales que se facilitaban, lo que da buena idea del respeto que desde algunos responsables políticos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECI) y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) se tenía sobre este ámbito de la cooperación española.

(...) y a la dificultad de inventariar y cuantificar de forma precisa las actividades de cooperación local se añade el hecho de que algunas de ellas tienen un encaje controvertido dentro de lo recogido internacionalmente por el Creditor Reporting System (CRS) como AOD. Todo ello ha llevado a que, con cierta complacencia, algunos estudios e informes oficiales se hayan limitado a recoger previsiones presupuestarias, sin entrar en mayores complicaciones, pero dificultando todavía más el conocimiento preciso de la cooperación local. (p.3)

Así las cosas y teniendo como telón de fondo los anteriores comentarios, Gómez, establece una sombra de duda sobre la confiabilidad de la información de la cooperación descentralizada al desarrollo en España, al explicar las dificultades que entraña la construcción de esta información partiendo desde la forma misma de la captura de los datos. La explicación se orienta en dos elementos fundamentales para el desarrollo de

una investigación: las fuentes de información y la calidad de la información propiamente dicha:

- Fuentes de Información: El acceso a las fuentes de información para los actores administrativos de la cooperación al desarrollo están sujetos a diferentes figuras legales que están en el panorama político administrativo de España, en las funciones y responsabilidades de cada ámbito administrativo local y sus variados compromisos en el tema de la cooperación al desarrollo. Todo lo anterior indudablemente dificultan la solicitud de información por entes supra locales, sumado a la condición misma de la autonomía local en el contexto de la descentralización. Esto impacta directamente, en una investigación, para la acotación del objeto de estudio.
- Calidad de la información. Sumado a las condiciones anteriores, la toma de información es reflejo del proceso actual del desarrollo de la cooperación en España. Dentro de las limitaciones que se plantea en la calidad de la información son:
 - a. Dificultad para la toma y registro de información: De la multiplicidad de actores territoriales y como consecuencia directa deviene la discrecionalidad para preveer la información y difundirla por fuera de sus espacios locales; la organización particular local para destinación de las partidas presupuestarias, a pesar de los formatos para presentar cuentas, también la discrecionalidad para presentar resultados en el marco de la descentralización y la autonomía local y la libertad para documentar y declarar las alianzas y relaciones de cooperación descentralizada. A lo cual se suma la forma fragmentada y en retazos en que se apoya a los proyectos de cooperación por cada una de las entidades locales.
 - b. Cuidado y estandarización de la información. Esta se basa en aproximaciones estadísticas determinadas en el esfuerzo de recopilación, la cual está basada en un criterio personal de quien aglutina y recaba

información. Con el ánimo de mantener la información, porque se reconoce su importancia, bajo cualquier costo.

- c. Inventariar y cualificar las acciones de cooperación. El llenar formatos es otro elemento que dificulta la obtención precisa de información y más aún cuando se deben incluir en parámetros acordados y comprendidos en esferas internacionales que obedecen a lógicas de relaciones internacionales y no a las lógicas de los gastos locales específicamente como es el caso de los datos estandarizados mediante: Creditor Reporting System (CRS) de la AOD.

En contenido de este estudio hace referencia a la cooperación oficial descentralizada municipal en general haciendo un énfasis, en la indagación, en la cooperación directa entre municipios pero tomando los datos disponibles existentes de la indirecta.

En este marco de intereses, alcances y limitaciones de la investigación se establece los objetivos generales y específicos, tal como se presentan a continuación.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo General

Comprender como se ha integrado la gestión del riesgo de desastre en la práctica de la Cooperación Descentralizada Pública Municipal entre España y Colombia en los últimos 20 años.

1.5.2 Objetivos Específicos

- Elaborar el estado del arte de la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) en la Cooperación Oficial Descentralizada entre España y Colombia
- Examinar el enfoque y práctica de la cooperación oficial descentralizada entre Española - Colombia a favor de la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD).

- Analizar la dinámica de la cooperación oficial descentralizada municipal –entre España – Colombia en el marco de la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD).

1.6 Pregunta de investigación

Las preguntas que orientaron la indagación y favorecieron el desarrollo de la interpretación están estructuradas sobre dos interrogantes básicos:

- ¿Qué papel tiene la gestión del riesgo de desastre en la cooperación oficial descentralizada municipal entre España y Colombia?
- ¿Cuál podría ser el alcance conceptual de la temática de los desastres y el riesgo en el marco de la cooperación oficial descentralizada municipal española?

Tomando como base las dos preguntas anteriores se estableció la hipótesis o supuesto de la investigación:

La claridad conceptual de los términos riesgo y desastres son elementos claves para comprender el nivel de integración de la GRD en las dinámicas, enfoque y práctica de la cooperación oficial descentralizada municipal.

2. CAPÍTULO II. ABORDAJE METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 Generalidades

Los aspectos metodológicos de esta investigación se soportan desde una lógica hermenéutica (Sandoval, 1996, p.47)⁸ de tipo cualitativo/interpretativo, aplicando técnicas principalmente de análisis documental sobre información secundaria y existente, relacionada con los campos de la cooperación oficial descentralizada (COD) municipal y la gestión del riesgo de desastres, con los cuales se estableció la unidad hermenéutica de análisis, abordada desde una dimensión teórica y complementada a través consultas dirigidas a los actores administrativos responsables municipales y expertos en las diferentes temáticas implicadas. En este capítulo se describe los aspectos metodológicos para llevar a cabo esta investigación realizada entre los años 2013 y 2015.

A partir de una revisión exhaustiva de literatura, se estableció el problema de la investigación y se plantearon un conjunto de preguntas orientadoras de corte interpretativo⁹, a partir de las cuales se definió la hipótesis o supuesto de la investigación.

Desde un pensamiento epistémico se logró problematizar la temáticas abordadas, tomando como punto de partida la experiencia de la autora de esta investigación en la administración pública municipal y en la gestión del riesgo de desastres en diferentes ámbitos de actuación, identificando mediante una lógica de indicios las tramas necesarias para tejer la urdimbre que dan soporte a este trabajo, relacionados con eventos y hechos encontrados en la literatura revisada, que dan cuenta del enfoque y

⁸ Sandoval (1996), define que esta alternativa de investigación cualitativa, aparece como una opción que no se agota exclusivamente en su dimensión filosófica sino que trasciende a una propuesta metodológica en la cual la comprensión de la realidad social se asume bajo la metáfora de un texto, el cual es susceptible de ser interpretado mediante el empleo de caminos metodológicos con particularidades muy propias que la hacen distinta a otras alternativas de investigación.

⁹ Se partió de una pregunta amplia que con el tiempo se fue ajustando para lograr establecer las preguntas orientadoras finales, que hacen de investigación una de tipo emergente.

práctica de COD municipal en un proceso socio-histórico-cultural de su desarrollo en las últimas décadas a nivel internacional y en especial la ofrecida por España.

A partir de esto se definió la unidad hermenéutica de análisis de la investigación que utilizó principalmente dos fuentes de información, una documental y la otra a través de entrevistas y encuestas a actores claves. De esta unidad hermenéutica se construye el trabajo interpretativo.

2.2 Unidad hermenéutica de análisis

Para poder interpretar esta realidad fue necesario realizar una combinación de técnicas de investigación con las que se pudiera lograr cuestionar, conocer, comprender, organizar y conceptualizar sobre los aspectos conceptuales y operativos que constituyen COD municipal, con las cuales se establecieron las categorías de análisis del problema de investigación. Estas se presentan en la TABLA 1.

TABLA 1. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS.

| Tipo de categoría | Definición |
|--------------------------|--|
| LO CONCEPTUAL | La comprensión, los alcances de los mismos y uso de los términos: amenaza, riesgo, vulnerabilidad y desastre |
| EL ENFOQUE | Es fundamental interpretar el paradigma de actuación para la intervención, establecer cuál es la ‘puerta de entrada’ al territorio: riesgo o desastre. |
| LA PRÁCTICA | En el desarrollo del accionar institucional hacia donde se decanta su experiencia y a habilidad en apoyo a la gestión del riesgo de desastres. |
| EL OBJETIVO | Hacia dónde se orienta institucionalmente la cooperación, enmarca en aspectos sectoriales o integrales de desarrollo físico o social |
| LA ORGANIZACIÓN | Si en la estructura como está organizada hay oficina o actividades de gestión de riesgos o ayuda humanitaria |

Nota. Fuente: Elaboración propia (2015)

Con estas categoría se pudo establecer elementos para contrastar y determinar aspectos comunes o especificidades que permitieron entender la situación, desde el enfoque y la

práctica en relación con la gestión del riesgo de desastres en la COD municipal entre España y Colombia en las últimas dos décadas.

La información secundaria fue tomada de diferentes fuentes, las cuales han sido organizadas por grupos para facilitar su disposición a momento de buscar (lo que sea denominado) la “dupla” de la investigación: cooperación oficial descentralizada (COD), gestión de riesgo de desastres (GRD), en el escenario municipal. Ver TABLA 2.

TABLA 2. CLASIFICACIÓN DE ORGANIZACIONES, INSTITUCIONES E INVESTIGADORES POR GRUPOS, CONSULTADOS COMO FUENTES SECUNDARIAS.

| Grupos | Instituciones e investigadores |
|--|---|
| Organismos Internacionales y regionales de cooperación. | <ul style="list-style-type: none"> • Unión Europea¹⁰. • Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea. • Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres (EIRD) • Observatorio de Cooperación Descentralizada (UE-AL) • Estrategia de Andina para la Prevención y Atención de Desastres (EAPAD) |
| Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones Humanitarias Españolas y Colombianas | <ul style="list-style-type: none"> • OXFAM • Federación Internacional, las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja • Ayuda en Acción • Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) • Corporación para la Gestión del Riesgo (CORPORIESGOS) |
| Académica – Investigadores ¹¹ de Cooperación al Desarrollo y Gestión del Riesgo de desastres (Colombianas y Españolas) | <ul style="list-style-type: none"> • En el área de la Gestión del riesgo de desastres (GRD) y Reducción del riesgo de desastres (RRD) • En el área de la Cooperación Oficial Nacional y Descentralizada orientada a lo municipal. |
| Otras Instituciones en el Mundo relacionadas con GRD y acciones municipalitas | <ul style="list-style-type: none"> • Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) • Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU- HÁBITAT) • Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Regionales (UCLG) |

¹⁰ Aunque literalmente, la Unión Europea, no tiene cabida en el grupo en que se ubica, si se hace referencia a ella porque es constituye un actor clave a nivel mundial que históricamente se ha situado a la cabeza de la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo.

¹¹ Si bien los actores correspondientes a este grupo pueden, en un momento determinado, estar estrechamente vinculados con instituciones y ONG, por el desarrollo de sus acciones, se hace un esfuerzo por separar sus aportes.

| Grupos | Instituciones e investigadores |
|---|--|
| Instituciones Públicas de cooperación al desarrollo y en Gestión del Riesgo de desastres (Colombianas y Españolas) | <ul style="list-style-type: none"> • Agencia española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) • Agencia Presidencial para la Cooperación Colombiana (APC) Colombia • Protección Civil Española • Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) |
| Entidades Locales | <ul style="list-style-type: none"> • Ayuntamientos Españoles • Alcaldías Colombianas |

Nota. Fuente: elaboración propia, (2015).

La revisión de literatura se realizó sobre autores colombianos, españoles, latinoamericanos y anglosajones relacionados con la gestión del riesgo de desastres y la reducción del riesgo de desastres. Dado que no se encontró información de fuentes secundarias que dieran cuenta específica del objetivo de la tesis, se indagó sobre las instituciones e investigadores existentes relacionados tanto con la Gestión del Riesgo de Desastres –GRD- y la Cooperación oficial descentralizada de ambos países. La consulta directa en ambos países también fue una estrategia para complementar información secundaria y conocer las relaciones bilaterales en términos de cooperación y/o Hermanamientos, como resultado: se selecciona 55 Ayuntamientos Españoles y 28 Alcaldías Colombianas y 20 investigadores.

2.3 Técnicas de investigación

Para la información primaria se hizo uso de las técnicas de entrevistas y encuestas mediante vía internet a diferentes actores, lo cual tenía el interés de ampliar información de fuentes primarias alrededor de la práctica en la COD municipal mientras la búsqueda y el análisis documental de fuentes secundaria de información teórica, permitió mediante una lectura intensiva, extensiva y comparativa.

2.3.1 Técnica de encuestas

Esta herramienta se orientó desde lo práctico y desde lo teórico e investigativo, para dos actores fundamentales de interés en esta investigación: administraciones municipales de las alcaldías colombianas y los ayuntamientos españoles. En las encuestas se indagó sobre 4 tópicos que pueden verse en la TABLA 3.

TABLA 3. ENCUESTA A ALCALDÍAS COLOMBIANAS Y AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES.

Objetivo: Establecer la forma práctica de realizar la Cooperación Descentralizada Pública directa y el manejo conceptual de la Gestión del riesgo de desastres en el marco de esta cooperación. Para lo cual se consultó sobre 4 tópicos:

- I. **Orientación de la Cooperación Descentralizada Directa.** Se identifica aquí el grupo objetivo y socio al que se orienta la cooperación en el municipio.
- II. **Aspectos Conceptuales y Metodológicos.** en el primero se solicita información sobre: realiza líneas de trabajo orientadas a la RRD; con respuesta de opciones múltiples se consulta sobre conocimiento conceptual de elementos como: riesgo, amenaza, vulnerabilidad, desastre, resiliencia. En el segundo se precisa si: tienen plan estratégico de cooperación, instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación, sistematización,
- III. **Actividades de la Cooperación Descentralizada Directa.** Listado de relaciones en términos de tiempo, periodo y nombres con municipios con quien se realizó cooperación municipal directa; de quien surge la propuesta de cooperación.
- IV. **Procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en la Cooperación Local Directa.** Determinar en cuales de las 5 líneas propuesta por el Marco de Acción de Hyogo (MAH) se hace cooperación municipal directa; con respuesta de opciones múltiples se consulta sobre discernimiento conceptual sobre acciones desarrolladas, mediante la cooperación municipal directa, a favor de los procesos de la gestión del riesgo de desastres: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo de desastres y manejo del desastres (prevención, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción).

Nota. Fuente: elaboración propia, (2015)

El detalle de las preguntas de las encuestas se presenta en el (**Anexo 1.** Encuesta a municipios o ayuntamientos.)

Debido a que el interés de esta investigación es conocer el enfoque y la práctica de la gestión del riesgo en la Cooperación descentralizada pública Municipal (preferentemente directa) entre Colombia y España a través de sus administraciones municipales de ayuntamientos y alcaldías, para la realización de las encuestas se tuvieron en cuenta los siguientes elementos:

- La selección de las Alcaldías y Ayuntamientos, se basó en la información acerca de las actividades de cooperación y hermanamiento entre ambos países, en la mayoría de los casos se obtuvo mediante una combinación de datos derivados directamente de las páginas web de los municipios de ambos países y así mismo contrastadas con información de autores que referencias dicha vinculación.
- No fue de necesario interés de estudio la cooperación realizada por mecanismos de cofinanciación de las acciones de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) que se resuelven en convocatorias públicas, o mediante convenios de colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID).
- Se realizaron dos acciones en pro de la búsqueda de complementar la información compilada: La primera mediante el envío de encuesta y la segunda, nuevamente de información secundaria, para analizarlos de acuerdo con nuevos parámetros, esta vez solo a los ayuntamientos españoles y en espejo conocer sus acciones sobre las alcaldías colombianas.

La información conseguida a partir de este proceso de selección estuvo relacionada con los municipios en ambos países pero no se cualifica la información sobre el segmento de la población con quien realmente se lleva a cabo el relacionamiento. Sin embargo fueron elementos que permitieron la aproximación al objeto de la investigación.

En este marco de intensión se cruzaron cinco fuentes de información que mostraran la existencia de relacionamiento España - Colombia. Los criterios utilizados para la elección de las alcaldías colombianas y ayuntamientos españoles con el objetivo de ser consultados fueron los siguientes:

- Se tomaron los municipios españoles que se han mencionado en la literatura (básicamente por Grandas Estepa, 2012), importante investigadora en del tema para Colombia y otros autores) que figuran como que realizan o realizaron cooperación descentralizada (directa o indirecta) o hermanamiento entre España y Colombia.
- Los registros en Wikipedia (s.f)¹² sobre los hermanamientos entre ambos países. Por un lado los hermanamientos de España hacia Colombia y de la misma fuente (Wikipedia, s.f)¹³, los hermanamientos identificados de Colombia hacia España.
- La información de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) de los años (2006 - 2010)¹⁴ donde se identifica municipios tanto españoles y colombianos con quienes existe hermanamiento en ese periodo.
- En la página de FEMP (2015), se muestra las acciones en el área Temática de Ayuda humanitaria (700) y de Sector (CRS) de ayuntamientos españoles con alcaldías Colombia.
- Se tomaron del PACI (FEMP, 2005) las entidades con mayor presupuesto de cooperación que superan el millón de Euros para cruzarlo con la información sacada del cruce anterior.

En relación a las fuentes primarias, se evidencio de forma temprana dificultad para obtener la información ya que, a pesar que se les reenvió a los consultados en tres ocasiones, no se obtuvo la respuesta esperada (Ver **Anexo 2**). Proceso de gestión de encuestas). Los primeros tropiezos para la consulta a los municipios fue que expresaban, a pesar de las evidencias escritas encontradas, la no existencia de hermanamientos o cooperación descentralizada entre los municipios, españoles y colombianos. Definitivamente lo más frustrante es que no se pudo obtener información para ampliar con más datos esta investigación.

¹² Hermanamiento de Ciudades Españolas. (s.f). En *Wikipedia*. Recuperado el 1 de agosto de 2014 de: https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Hermanamiento_de_ciudades_espa%C3%B1olas

¹³ Ciudades Hermanas en Colombia. (s.f). En *Wikipedia*. Recuperado el 1 de agosto de 2014 de: http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Ciudades_hermanas_en_Colombia#Bogot.C3.A1.

¹⁴ FEMP2006 (2008 b), FEMP2007 (2008 a), FEMP2008 (2009), FEMP2009 (2010), FEMP2010 (2011 a).

La dificultad para recoger información de los municipios en ambos países en relación con las Alcaldías y los Ayuntamientos, debido muy seguramente a: 1). Los municipios no se sintieron interesados u obligados a aportar información; 2). Consideran que no tienen nada que decir frente a las preguntas realizadas o no tienen la respuesta para ellas. 3) Es que en ambos países se están llevando a cabo las contiendas electorales (caso España) o preparándose para ellas (caso Colombia). 4) Para el caso Español la reducción de la financiación autonómica y de los Entes locales está vinculada a las reformas para la reducción del gasto público en el contexto de la crisis financiera que ha tenido gran impacto en el caso español por las deudas existentes en estos niveles de gobierno y por tanto se ha procedido a un ajuste presupuestario vinculado al incentivo del gobierno central de recibir ayudas para el pago a proveedores.

Sin embargo a pesar de estas dificultades la investigación definió por centrar su análisis en la identificación desde los documentos escritos en informes de entidades públicas, privadas, ONG o aproximaciones conceptuales a la gestión del riesgo de desastres desde la cooperación oficial descentralizada.

2.3.2 Técnica de entrevistas

Mediante esta herramienta se buscó mayor información sumándole a lo ya consultado y en otro sentido corroborar lo que la práctica ha ido mostrando para otros investigadores.

Con el ánimo de establecer la percepción conceptual y observación en su práctica de investigación, la consulta se realizó a un total de 20 investigadores españoles y colombianos (Ver **Anexo 3**. Listado de entrevistados) en cooperación para el desarrollo desde los diferentes ámbitos territoriales y estatales, especialista, por un lado, unos en cooperación al desarrollo, Cooperación Descentralizada, Acción Humanitaria y por otro lado en Gestión del riesgo de desastres orientadas, las preguntas, a reflexionar la integración de agendas de gestión del riesgo y cooperación al desarrollo y esta conjugación de agendas puestas en el escenario local para hacer un desarrollo local sostenible (Ver **Anexo 4**. Modelo de carta a investigadores).

Las dos preguntas contenidas en la entrevista a los investigadores se presentan a continuación:

1. **La importancia de lo conceptual y el enfoque de intervención.** Actualmente existe un reconocimiento mundial en el sentido que: “gestionar el riesgo es gestionar el desarrollo” (Alan Lavell, Premio Sasakawa 2015). Sin embargo esta apreciación todavía, en términos generales (con algunas excepciones), no ha tenido cabida conceptual ni operativa en la Ayuda Oficial al Desarrollo ni en la Cooperación al Desarrollo, tampoco en sus diferentes modalidades incluyendo la cooperación descentraliza. Esta distancia conceptual entre las agendas de la Gestión del Riesgo de Desastres y de la Cooperación al Desarrollo, se evidencia en la práctica municipal (por mencionar un escenario de interés). Basados en esta aseveración se observa que actualmente la Ayuda Oficial al Desarrollo trabaja desde dos enfoques: uno atender desastres o prepararse para ellos a través de la Ayuda Humanitaria y el otro es apoyar el desarrollo a través de la cooperación al desarrollo sobre una diversidad de objetivos marcados por el CAD. Esta dificultad conceptual, de no trabajar el riesgo y el desarrollo como parte de una misma agenda, inhibe la creación de un espacio para pensarse una vía que unifique los dos enfoques y facilite la eficacia de la acción. Basada en esta reflexión **¿De qué manera se podría integrar las agendas de gestión del riesgo y la de cooperación al desarrollo para mejorar la eficacia de las acciones municipales?**
2. **La importancia de lo local-municipal en la cooperación al desarrollo.** Tanto en Colombia como en España, el municipio es un ente local que corresponde a una de las divisiones política administrativa. El municipio es la base de los gobiernos locales, responsables del abastecimiento de los servicios públicos y esenciales, con mayor cercanía a la comunidad y su papel es determinante en la reducción de los riesgos en el territorio. En términos sociales el municipio es un territorio construido por personas, costumbres, percepciones, formas administrativas, actores sociales múltiples con variadas formas de relacionarse con los entornos naturales y que todo ello ocupando un espacio tiempo. Y es

justo allí, donde tiene lugar el desarrollo, el riesgo y de no manejarse, este último, también se da paso a la construcción del desastre. Lo municipal es el escenario específico donde debe sentarse las bases de la sostenibilidad del desarrollo local, donde se soporta un país, y donde se esperaría tiene asiento natural la cooperación al desarrollo con la modalidad de cooperación descentralizada y es justamente donde se debería impulsar los esfuerzos nacionales para mejorar la eficacia de la cooperación. Bajo esta reflexión, **¿Cómo hacer más eficaz la gestión del riesgo municipal, a través de la cooperación descentralizada, para la sostenibilidad del desarrollo local?**

Infortunadamente estas entrevistas realizadas con la finalidad de complementar esta investigación fueron respondidas tan solo por 5 investigadores de ambos países.

3. CAPÍTULO III. MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 La Gestión del riesgo de desastres

Si bien, en el título de este escrito, la noción “Gestión del riesgo de desastre” esta porque es de uso común y de amplia comprensión para los investigadores y de entendimiento para la población en general para diferenciarlo de otras clases de riesgos, es necesario para el enfoque de este trabajo aclarar la importancia de una nueva denominación orientada a la “gestión de riesgos del territorio”.

En un sentido amplio, gestionar los riesgos del territorio es gestionar la sostenibilidad del desarrollo local lo cual le da un enfoque amplio sistémico e integral que se involucra directamente con procesos sociales de construcción en términos de las formas y maneras de hacer habitable para los humanos los territorios.

Se precisa que la sostenibilidad del desarrollo local¹⁵ se refiere a la relación de “convivencia pacífica” entre la dinámica social expresada en las dimensiones socio-cultural, económico- productiva, político-institucional, lo ambiental físico y la dinámica propia ambiental del territorio. Donde la primera no agrede en tanto dinámica de poblamiento al espacio físico complejo que habita - construye y que la segunda no sea convertida por esos pobladores en una amenaza para sí mismos y sus bienes.

El concepto de sostenibilidad no se resuelve en la optimización de la calidad ambiental a cualquier precio, sino en la búsqueda de relaciones virtuosas entre sostenibilidad ambiental social, territorial, económica y políticas que vuelvan coherentes las necesidades básicas, la autosuficiencia y el ecodesarrollo. (Magnaghi, 2000, p.47)

La sostenibilidad vista como un producto emergente de dinámicas relacionales “sanas”, construidas con base en un modelo de desarrollo privilegiado y no como un tratamiento aislado de la naturaleza, le aporta y apoya la visión sistémica de la gestión del riesgo de

¹⁵ Nótese que se habla de la sostenibilidad del desarrollo local, apartándonos y sin interés de polemizar, por no ser objeto de esta investigación, de las definiciones técnicas de sostenibilidad.

desastre y lo valida como enfoque para “gestionar” justamente esas relaciones en los territorios.

El enfoque territorialista, que de acuerdo con Magnaghi (2000), que “*afronta la sostenibilidad poniendo la atención sobre el ambiente que construye el hombre*”, es para la gestión del riesgo de desastres no solo importante para el desarrollo del proceso implícito de la misma gestión, sino como perspectiva socialmente compartida que responsabiliza de las acciones locales de la construcción de los riesgos e impulsa a la búsqueda de soluciones integrales y compartidas. En su definición de territorio, expresa precisamente esta propuesta:

(...) este es un resultado dinámico, estratificado, complejo de sucesivos ciclos de civilización; es un complejo sistema de relaciones entre comunidades asentadas (y sus culturas) y ambiente. Es por lo tanto la acción de la sociedad asentada, en su producir y estructurar un territorio, la que construye buenas o malas relaciones con el ambiente y en consecuencia buenos o equilibrios ecosistémicos. (Magnaghi, 2000, p.48)

Esta visión brinda posibilidades, más allá de la atención del desastre, estimulando la creación o el surgimiento de una cultura de anticipación como práctica social cotidiana de un territorio, que facilita trabajar en líneas de modos de relacionamiento, desde una perspectiva que analiza los desastres como efectos esperados y no ajenos a un modelo de desarrollo privilegiado por actores sociales de un territorio.

Entonces, al plantear la noción como “Gestión de riesgos del territorio” vincula las acciones no para ser gestionadas solo por la institución municipal en cabeza del Alcalde como responsable y elegido para hacerlo, sino bajo su dirección, organización, coordinación y de común acuerdo con los demás actores sociales de ese territorio habitado.

Con la noción de “Gestión de riesgos del territorio” se rompen los linderos y la visión separada de que la gestión del riesgo de lo público es diferente a gestionar el riesgo en lo privado, convirtiéndose en una sola responsabilidad en la cual participan todos los

habitantes (entidades públicas, empresas privadas, comunidad organizada, academia, centros de investigación). La construcción del riesgo es consubstancial a la creación de desarrollo en los territorios.

Finalmente, considerar, que se gestionan “los riesgos”, en plural, porque el riesgo no es uno solo, son cuantas tantas tengan a su interior las dimensiones del desarrollo: político – institucional, económico – productivo, ambiental, socio – cultural.

A pesar de esta reflexión y en ánimo de tener una conexión con el manejo actual del concepto Gestión del riesgo de desastre, esta expresión se mantiene pero la comprensión y la visión que se imprime tiene la amplitud y la profundidad que se le ha dado bajo la noción de “gestión de los riesgos del Territorio” aquí planteada.

3.2 ¿Qué es? y ¿qué no es? la gestión del riesgo de desastres

“La gestión del riesgo no es una disciplina, no es un sector ni una institución; es una estrategia de desarrollo: Gobernar es anticiparse” (Cardona, 2009 en Peralta, 2015).

Al referirse en esto términos Omar Darío Cardona, propone una manera de ver, sentir, percibir, entender, comprender y practicar la gestión del riesgo de desastres pero desde una perspectiva integral, estableciéndole un lugar como elemento estratégico de la agenda del desarrollo y no ajena a él.

La gestión del riesgo de desastres vista desde el campo disciplinar, corre el riesgo de fragmentarse, especializarse y desconectarse de las realidades sociales, económicas, políticas y ambientales de un territorio, que constituyen los escenarios de riesgos presentes y futuros. Vista como un sector puede perderse en el campo de la “desastrología”, “el desarrollismo”, “el ambientalismo”, “la riesgología” o el “atencionismo” contribuyendo todavía más a ampliar la brecha existente entre riesgo y desarrollo. Considerada solo como una institución esta puede seguir desamparada y huérfana, ahondando la problemática ya que nadie quiere hacerse cargo de ella.

La gestión del riesgo de desastres vista como una estrategia de desarrollo permitiría recortar la brecha que existe entre riesgo y desarrollo, integrándola al campo de

multidisciplinaridad y la multisectorialidad, bajo la premisa de reconocer roles y responsabilidades claras de todos los actores de la sociedad, responsables o corresponsables de la generación, acumulación, reproducción y/o la reducción del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres como una estrategia de desarrollo implica asumirla desde una promesa de valor compartido.

3.3 La gestión del riesgo de desastres como proceso

Estudiosos pertenecientes a La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) define la gestión del riesgo como *“un proceso social complejo”* (Lavell, 2002, p.9), mediante el cual se pretende reducir el riesgo existente en la sociedad, así como fomentar nuevos procesos productivos y de intervención sobre los asentamientos en el territorio.

De manera que, en palabras de Lavell (2002, p.9), la gestión del riesgo no debe restringirse solamente a las acciones concretas de intervención para reducir la vulnerabilidad, sino que debe abarcar también la construcción de acuerdos sociales

En palabras de la norma nacional Colombiana de gestión de Riesgos, Ley 1523 de 2012, en su artículo 1, parágrafo 1, plantea que: *“la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo”*. Esto hace alusión a que no sólo se trata de una reducción de los riesgos mediante actividades puntuales o coyunturales para prever o mitigar los efectos destructivos de un desastre, sino que este ejercicio también implica todo un conjunto de acciones para conseguir el bienestar de la población y que atañen a todas las esferas de la sociedad.

La noción de gestión de los riesgos como gestión del desarrollo tiene un alcance más amplio y sistémico, que pretende ser un proceso y una estrategia transversal en la planificación del territorio. Ésta busca impulsar una visión que estimule el resurgimiento de una cultura de la anticipación como práctica cotidiana en un territorio, para así tener injerencia en las líneas de desarrollo, desde una perspectiva que analiza los desastres como efectos esperados de un modelo de desarrollo insostenible y excluyente.

Estructurar el desarrollo local humano y ambientalmente sostenible debe tener como base fundamental la consideración intencional y consciente de la gestión de los riesgos en el territorio. Es fundamental que la gestión de riesgos no se considere marginal o coyuntural, a modo de una referencia *transversal* (un corte en el tiempo) en el desarrollo histórico de un territorio. Lo deseable es que se trate de un tema *longitudinal* (un acompañamiento permanente identificado a lo largo de la historia del territorio) cuando se planifica el desarrollo y el ordenamiento territorial.

Para un desarrollo integral y sostenible no solo es necesario resaltar la importancia de reducir el riesgo, sino la forma de hacerlo en la sociedad, tal como plantean a continuación Narváez; Lavell, y Pérez, (2009):

(...) no se “mejora” el desarrollo sumando consideraciones de riesgo de desastre, sino que sencillamente no hay desarrollo como tal si estas consideraciones no están presentes. El riesgo no es un adjunto al desarrollo sino uno de sus factores constitutivos, es parte de su misma definición, sin el cual sería difícil pensar en desarrollo en un sentido integral. La posibilidad de que el desarrollo puede existir en condiciones en que la probabilidad de la muerte y destrucción de sus medios de vida aumente con el tiempo, frente a eventos físicos conocidos, debería ser inaceptable; de igual manera que lo es la existencia de condiciones de desarrollo en donde la mujer es relegada, subordinada y excluida de las mismas condiciones y garantías que los hombres. No se mejora el desarrollo sumando estas consideraciones, sino que se define cuando éstas están presentes. (p.39)

El concepto de reducción del riesgo no es el objetivo en sí mismo, sino que lo es la comprensión del riesgo, lo que en términos sociales requiere de la participación de los diversos estratos, sectores de interés y grupos representativos sociales, culturales y del conocimiento en la construcción del riesgo.

La gestión de riesgos de desastres es el *proceso* que comprende el conocimiento del riesgo como la condición previa que permite la reducción de riesgos (es el camino) y en éste se consideran todas las acciones (en el tiempo y el espacio) necesarias para disminuir las pérdidas de vidas, bienes y la funcionalidad de los territorios y contribuir al

desarrollo local sostenible. La meta entonces del proceso es construir territorios más seguros y resilientes.

Considerar la gestión del riesgo como gestión del desarrollo tiene como componente fundamental la construcción de una estrategia que apunte a reducir el riesgo en todas las dimensiones del desarrollo en un territorio. De forma pragmática, Narváez et al., (2009) plantean para el proyecto Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN), procedimientos claros y reconocibles en tiempo y espacio para gestionar los riesgos de desastres, destacan los autores tres tipos de gestión específicamente: gestión *prospectiva*, gestión *correctiva*, gestión *reactiva*.

Un cuarto elemento, que no se destaca dentro de la propuesta pero que es mencionada por los autores, es la gestión *evolutiva y transformadora* que consideramos importante resaltar aquí. Las primeras tres gestiones, (prospectiva, correctiva y reactiva), se manifiestan en la legislación existente hoy en Colombia en términos de tipos de intervención, y son de obligatorio cumplimiento.

El cuarto elemento, la “gestión evolutiva o transformadora”, se enmarca en la gestión reactiva, con la finalidad de dar igual importancia tanto al manejo de las emergencias y la atención del desastre, como a los procesos de recuperación (rehabilitación y reconstrucción).

Por lo general el proceso de recuperación post-desastre no hace parte de un proceso de planificación anticipado (valoración de los riesgos) que permita identificar las necesidades, en términos de recursos humanos, logísticos, financieros, económicos, entre otros, que se requerirán para ser más resilientes, poder afrontar el impacto y recuperarse rápidamente. Esto hace que la planificación (en términos de organizar en una plan de acción) tardía de estos procesos de recuperación, generen traumatismos y lentitud a la hora de enfrentar la ocurrencia de desastres.

En síntesis, la gestión de riesgos como proceso social complejo, debe sustentarse en el conocimiento de los riesgos del territorio, a partir del cual es posible definir las acciones para evitar generar riesgos en los nuevos espacios a desarrollar (gestión prospectiva). En corregir los mismos, en las áreas donde estos se identifiquen (gestión correctiva). En

disponer las medidas para alertar a la población y proceder a la atención, en donde no haya sido posible reducirlos (gestión reactiva). También la preparación anticipada, para la recuperación sostenible (gestión evolutiva o transformadora) de manera que si se materializa el riesgo, es decir el desastre, ésta se haga aumentado la resiliencia tanto de comunidades como de instituciones.

Si bien conceptualmente la comprensión del riesgo es un proceso que lleva en discusión cerca de 30 años, desde los ámbitos de la investigación y de la academia como fue todo el proceso planteado por LA RED, no ha sido así en la práctica para un país como Colombia.

A pesar de que Colombia es el país de América Latina que de manera temprana se interesó en organizarse frente a los repetidos desastres que tuvo que enfrentar en la década de los 70, 80 y 90, lo que llevó a que se creara en el país el primer sistema de prevención y atención de desastres (Decreto Ley 919 de 1989), que fue modelo para Latino América; de acuerdo con la percepción y el modelo de pensamiento prevaleciente en los tomadores de decisión de la época, esto se hizo con un enfoque de desastre.

Colombia ha sido pionera en América Latina en el desarrollo de una visión más integral frente al tratamiento de los riesgos y desastres, permitiendo una disminución de las pérdidas de vidas; sin embargo, los daños en la propiedad, la infraestructura y los medios de subsistencia siguen en aumento y evidencian que los desastres no son eventos de la naturaleza per se, sino el resultado de la aplicación de modelos inapropiados de desarrollo que no consideran la relación sociedad-naturaleza. (Banco Mundial, 2012)

Dado que Colombia es el marco de investigación y análisis desarrollado en este trabajo, como una mirada desde los que tradicionalmente se han conocido como “receptores” de cooperación (ahora hace carrera la expresión socio), se toman los conceptos referentes a la Gestión del Riesgo definidos en la Ley 1523 de 2012 (LEY 1523, 2012) como la base conceptual a utilizar (que además devienen del trabajo de La RED de gran avance conceptual nacida en la década de los 90’) en el análisis de la información a manejar.

En el artículo 1 (LEY 1523, 2012), se define la Gestión del Riesgo como un proceso social de planificación en términos de:

Proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. (Art. 1).

En el párrafo de ese mismo artículo se establece que:

La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población”. (Art. 1).

3.4 Elementos conceptuales básicos para comprender la gestión del riesgo de desastres

A nivel internacional existe un glosario de términos que definen los conceptos básicos para entender y comprender lo que significa la gestión del riesgo de desastres, establecido por la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres (EIRD) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con sus siglas en inglés UNISDR.

En teoría esta conceptualización propuesta por ONU tratar de homogenizar los términos usados en gestión del riesgo de desastres como un aporte a los países para que lo integren en sus procesos de desarrollo. Sin embargo a pesar de esto en la práctica existe a todos los niveles, internacional, nacional y local confusiones conceptuales sobre los aspectos básicos que propone la UNISDR.

La diversidad de interpretaciones genera por ende multiplicidad de tipos de intervenciones, que en algunos casos no corresponden a la intencionalidad que hay detrás del concepto y pierde de esta manera su validez, Un ejemplo de ello es que se hace una intervención, por cualquier institución o agente de cooperación, en la órbita conceptual de reducir el riesgo de desastre pero la acción específica está orientada a la preparación para el manejo de desastres, cuando se expresa de forma práctica en capacitaciones para la respuesta ante un desastre. Lo anterior ha ocasionado un uso indiscriminado de los mismos términos para resolver diversas situaciones, lo cual ocasiona mayores confusiones conceptuales, que llevadas a la práctica se podría decir, han afectado de alguna forma la aplicación coherente de las prioridades del Marco de Acción de Hyogo 2005-2030 y podrían tener los mismos efectos para la aplicación del nuevo Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 -2030.

Para el caso concreto de Colombia la Ley 1523 de 2012, como política pública para la gestión del riesgo ha definido claramente un glosario de términos de los cuales se espera se integren dentro del lenguaje y práctica de los responsables de la gestión del riesgo de desastres como estrategia de desarrollo en el país, que se soportan en las definiciones establecidas por la UNISDR.

Amén de la larga lista del cuerpo conceptual planteado en la gestión del riesgo, son cuatro los conceptos básicos¹⁶ que deberían ser el punto de partida para comprender lo que significa la gestión del riesgo de desastres, estos son: amenaza, vulnerabilidad, riesgo y resiliencia. Entendidos estos con claridad y de manera sencilla, posibilitaría avanzar de manera más precisa y eficiente hacia un uso coherente y acertado de los mismos, para lograr que las intervenciones, resultado del proceso de la gestión del riesgo de desastres, puedan responder a las necesidades de los territorios para reducir los riesgos de desastres de manera sustancial y a la vez proteger las ganancias del desarrollo, aumentando los niveles seguridad, sostenibilidad y resiliencia.

¹⁶ Tal como se requiere en las operaciones básica de la matemática (suma, división, resta y multiplicación), como punto de partida para comprender la complejidad de operaciones superiores.

En los diccionarios convencionales, la palabra risk tiene como sinónimo hazard. La traducción al español de risk es amenaza, peligro (hazard, threat). Es probable que la traducción general de la palabra este llevando a la confusión conceptual que nos concita, ya que las personas que no manejan el tema se pueden llevar por la traducción de los diccionarios convencionales y no los glosarios especializados.

Como bien lo plantea Lavell (1992) en Maskrey (1998) “La definición de términos y conceptos es un paso fundamental y una influencia dominante en la organización del pensamiento y, por consiguiente, en la dirección de la investigación y la aplicación sobre los riesgos.”

Los cuatro conceptos definidos por UNISDR (2009) se presentan a continuación:

Amenaza: Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales. (p.5)

Tal como se señala en la nota al pie de página tres del Marco de Acción de Hyogo (EIRD, 2005), las amenazas relevantes en el campo de la reducción del riesgo de desastres son “(...) amenazas de origen natural y desastres y riesgos ambientales y tecnológicos conexos”. Tales amenazas surgen de una gran variedad de fuentes geológicas, meteorológicas, hidrológicas, oceánicas, biológicas y tecnológicas que algunas veces actúan de forma combinada. En contextos técnicos, se describen las amenazas de forma cuantitativa mediante la posible frecuencia de la ocurrencia de los diversos grados de intensidad en diferentes zonas, según se determinan a partir de datos históricos o análisis científicos. (UNISDR, 2009, p.5)

“Vulnerabilidad: Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza” (UNISDR, 2009, p.35).

Existen diversos aspectos de la vulnerabilidad que surgen de varios factores físicos, sociales, económicos y ambientales. Entre los ejemplos se incluyen el diseño inadecuado y la construcción deficiente de los edificios, la protección inadecuada de los bienes, la falta de información y de concientización pública, un reconocimiento oficial limitado del riesgo y de las medidas de preparación y la desatención a una gestión ambiental sensata o prudente. La vulnerabilidad varía considerablemente dentro de una comunidad y en el transcurso del tiempo. Esta definición identifica la vulnerabilidad como una característica de los elementos de interés (comunidad, sistema o bien) que es independiente de su exposición. Sin embargo, en su acepción común, con frecuencia esta palabra se utiliza más ampliamente para también incluir el grado de exposición de esos elementos.

“Riesgo: La combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas” (UNISDR, 2009, p.29).

Esta definición es muy similar a la de la Guía 73:2009 de la ISO/IEC (Organización Internacional de Normalización ISO, 2009), la palabra “riesgo” tiene dos connotaciones distintas: en el lenguaje popular, por lo general se hace énfasis en el concepto de la probabilidad o la posibilidad de algo, tal como el “riesgo de un accidente”, mientras que en un contexto técnico, con frecuencia se hace más énfasis en las consecuencias, en términos de “pérdidas posibles” relativas a cierta causa, lugar y momento en particular. Se puede observar que la gente no necesariamente comparte las mismas percepciones sobre el significado y las causas subyacentes de los diferentes riesgos.

Resiliencia: La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas. (UNISDR, 2009, p.28)

Resiliencia significa la capacidad de “resistir a” o de “resurgir de” un choque. La resiliencia de una comunidad con respecto a los posibles eventos que resulten de una amenaza se determina por el grado al que esa comunidad cuenta con los recursos

necesarios y es capaz de organizarse tanto antes como durante los momentos apremiantes.

La Ley 1523 de 2012 define tres de los cuatro conceptos de la siguiente manera (LEY 1523, 2012):

Amenaza: Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales. (p.2)

Riesgo: Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad. (p.3)

Vulnerabilidad: Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos. (p.4)

Las definiciones presentadas por UNISDR y la Ley 1523 de 2012 contienen elementos comunes que muestra una coherencia conceptual de un marco global con el marco nacional de Colombia. Sin embargo a pesar de esto en la práctica su uso tiene diversas interpretaciones como se mencionó anteriormente, lo que hace necesario simplificar el concepto para que sea fácilmente comprendido.

En ese orden de ideas y tomando elementos comunes definidos en los conceptos mencionados es posible encontrar la esencia de cada uno de ellos y establecer una manera sencilla de concebirlos con una sola palabra de uso más cotidiano y más cerca de las realidades sociales e institucionales de los territorios. Es así como el concepto de amenaza puede asemejarse al de peligro, vulnerabilidad a debilidad, riesgo a pérdidas y resiliencia a capacidad.

De otra parte vale la pena mencionar que Gilbert White y sus colegas en los Estados Unidos fueron los primeros en postular en forma explícita que los desastres no son sinónimo de las amenazas naturales. White (1974) en Maskrey (1997, p.9) expuso (sin utilizar exactamente esta misma terminología) que “el riesgo a sufrir un desastre dependía no sólo de la magnitud de la amenaza natural como tal sino de la vulnerabilidad de la sociedad expuesta a la amenaza”. De ahí que se llegó a la fórmula ampliamente aceptada: $\text{Riesgo} = \text{Vulnerabilidad} * \text{Amenaza}$.

Si reemplazamos los conceptos en la formula o expresión anterior, podríamos decir que las *Perdidas* = *Debilidad* * *Peligros*. Colocando la Capacidad (Resiliencia) como dividendo, la expresión queda: $\text{Perdidas} = (\text{Debilidad} * \text{Peligro}) / \text{Capacidad}$, dando el significado que en la medida que aumentamos las capacidades y reducimos debilidades las pérdidas potenciales pueden ser minimizadas.

Entendidos estos cuatro conceptos es más sencillo entender lo que significa el Desastre. Mientras es riesgo se asocia a pérdidas potenciales, el desastre se puede asemejar a perdidas ocurridas, por lo tanto el riesgo puede ser anticipado y conocerse antes de que se manifieste en desastre, mediante su evaluación anticipada que permite tomar las medidas de reducción necesarias, es decir de reducción de pérdidas, las cuales se pueden expresar en términos de escenarios de riesgos representados en texto (datos) y contexto (mapa).

3.5 Enfoques históricos de la gestión del riesgo de desastres

Diversas disciplinas académicas asociadas a las ciencias naturales, las ciencias aplicadas y las ciencias sociales, principalmente asociadas a la investigación de los

riesgos y los desastres han aportado en la evolución conceptual, normativa y política de un enfoque integral sobre la gestión del riesgo de desastre a nivel global. (Maskrey, 1998 a, p10).

En este proceso América Latina ha sido el gran laboratorio a escala real para la investigación de los riesgos y los desastres, donde números estudiosos¹⁷ han generado aportes conceptuales que se han convertido en referentes importantes para proponer y consolidar una política mundial para la reducción del riesgo de desastres, principalmente a partir del año 2005 con el Marco de Acción de Hyogo: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante desastres y hace poco ratificado por su sucesor, el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 - 2030.

En relación con el **enfoque de las ciencias naturales**, Lavell (1992) en Maskrey (1998, p.10) plantea que este se relaciona con el primer periodo de investigación donde “se consideraba a los desastres como sinónimos de eventos físicos extremos, denominados desastres naturales”, además y se orientaba a discriminar la ubicación y distribución espacial de las amenazas y sus factores constituyentes como cobertura, frecuencia, probabilidad, duración e intensidad. (Maskrey, 1998 a, p.10).

Este enfoque centra la responsabilidad de los desastres solamente en la ocurrencia de los fenómenos naturales, actos sobrenaturales o castigo divino, desligando completamente a la sociedad en su conjunto de su responsabilidad (Maskrey, 1998 a, p.10). Así las cosas, el mismo Maskrey explica la percepción histórica del desastre, desde un punto de vista religioso, casi mágico donde el accionar del hombre no cuenta en la gestación de la destrucción.

Es así como el aporte del enfoque a la gestión del riesgo de desastres, en esa época, estuvo orientado principalmente en torno a la construcción de conocimiento de los fenómenos naturales a través de procesos de observación, monitoreo y medición, que contribuyeron notablemente al establecimiento de sistemas de alerta temprana y a la creación y/o fortalecimiento de instituciones que se encargaran de esta labor. Además

¹⁷ Entre estos estudiosos vale la pena resaltar la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres de América Latina (LA RED), creada en año en 1992 en Limón Costa Rica.

contribuyeron a la compilación de una cantidad de datos que se convirtieron en información útil para entender y predecir la ocurrencia de fenómenos naturales.

El objetivo social de gran parte de la investigación realizada bajo este enfoque fue lograr que se pudiera predecir con mayor exactitud la ocurrencia de los desastres. La declaración de la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), por las Naciones Unidas en 1989, que definió sus objetivos en términos de mejorar el conocimiento científico y difundir información sobre las amenazas naturales, fue coherente con este objetivo y con el enfoque de las ciencias naturales en general. (Maskrey, 1998 a, p.11)

del enfoque de las ciencias naturales a la investigación de los riesgos y desastre fue la de observar, monitorear y medir la ocurrencia de los fenómenos naturales, así mismo la introducción y definición del concepto de amenaza: uno de los dos componentes principales para la valoración del riesgo de desastres.

Este enfoque fisicalista (que considera que todo lo que existe es exclusivamente físico), todavía es comúnmente aceptado y utilizado por múltiples instituciones, diversos sectores de la sociedad y gran parte de la población, que asocian la ocurrencia de fenómenos naturales con desastres naturales. Sin embargo desde el año 2005 con el Marco de Acción de Hyogo la ONU ha promovido de manera más contundente a nivel global un cambio de percepción sobre los que significan el riesgo y los desastres, así como lo que hay detrás de ellos. Este proceso fue impulsado gracias a los aportes de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres de América Latina (LA RED), en relación con el interés de investigar sobre los riesgos y los desastres.

En la Agenda de Investigación y Constitución orgánica de dicha RED al respecto definió que:

La investigación debe estar ubicada conceptualmente dentro de un marco en el cual se defina la problemática de los desastres como un problema no resuelto del desarrollo, bajo el precepto de que los desastres no son un problema de la naturaleza per se, sino más bien un problema de la relación entre lo natural y la organización y estructura de la sociedad. En consecuencia, la investigación debe

partir del principio de que los desastres no son un problema independiente coyuntural o excepcional sino, tanto en su causalidad como en términos de las opciones reales y viables de ser superados, algo que atañe a la sociedad y los procesos de desarrollo en sí. (La RED, 1992, p.3)

En relación con el **enfoque de las ciencias aplicadas** en la investigación de los riesgos y desastres, las ingenierías como actores principales orientaron su quehacer, hacia el estudio de daños y pérdidas ocasionadas por la ocurrencia de eventos potencialmente peligrosos, que generan impactos medibles en el ambiente, sociedad o economía. (Maskrey, 1998 a, p.11)

“La investigación, por lo tanto, dio un salto importante, del concepto que sostenía que los riesgos son sinónimos de las amenazas, hasta el concepto de que los desastres están estrechamente relacionados con los impactos producidos por eventos físicos extremos” (Maskrey, 1998 a, p.11). Lo anterior es una clara demostración de la confusión conceptual que existía, ya que asemejaba riesgo igual a amenaza y desastres igual a fenómeno natural.

Es en este marco de la investigación en riesgo y desastres que desarrollo el enfoque de las ciencias aplicadas que como bien lo plantea Cuny (1983) en Maskrey (1998, p.11) “Se empezó a considerar a los eventos extremos como los catalizadores que transforman una condición vulnerable en desastre”. Es aquí en donde se empieza a considerar la relación causa - efecto entre un fenómeno natural y un elemento expuesto, que tiene unas condiciones de fragilidad y/o debilidad a sufrir un daño o una pérdida.

De acuerdo con Maskrey (1998, p.11) este enfoque de la ciencia aplicada contribuye a la investigación de los riesgos y desastres al introducir el concepto clave de vulnerabilidad (desde el punto de vista netamente físico) como el segundo componente principal para medir el riesgo de desastres. “El riesgo empezó a ser definido como función tanto de la amenaza como de la vulnerabilidad” (Davis, 1978; Romero y Maskrey, 1983, en Maskrey, 1998 a, p.11).

Concluye Maskrey (1998 a, p.12) que:

(...) mientras que los modelos de riesgo de las ciencias naturales fueron básicamente modelos de amenaza, las ciencias aplicadas presentaron modelos conceptuales que incorporaron la vulnerabilidad (...) Además el enfoque de las ciencias aplicadas difiere del enfoque de las ciencias naturales en el hecho de que se centra en el impacto y efecto de los eventos asociados a las amenazas, y no en el evento mismo. Sin embargo, es preciso subrayar que el enfoque considera que las amenazas siguen siendo la causa de los desastres, mientras que el concepto de vulnerabilidad está utilizado solamente para explicar el daño, las pérdidas y otros efectos.

Es así como desde el enfoque de las ciencias aplicadas que por primera vez se empieza a reconocer la responsabilidad de la sociedad en su conjunto en materialización de las pérdidas y daños en el territorio (Maskrey, 1998 a, p.13).

Por último una de las grandes contribuciones resultado de la investigación de los riesgos y desastres desde este enfoque de las ciencias aplicadas fue en materia de la adopción de medidas de reducción del riesgo de desastres principalmente de carácter estructural (p. ej. construcción de diques y construcción sismo resistente) y no estructural (p. ej. planificación urbana y códigos de construcción) desde los componentes físicos para mitigar pérdidas y daños. (Maskrey, 1998 a, p.13)

Por otro lado el **enfoque de las ciencias sociales** en la investigación de los riesgos y los desastres, cuestionó la manera en como las ciencias aplicadas concebían la vulnerabilidad desde un punto de vista materialista, definiendo que las causas de esa vulnerabilidad física estaba asociada principalmente a factores de tipo social, económico y político.

Refiriéndose a lo anterior, Maskrey (1998, p.14) plantea que el trabajo realizado por geógrafo Gilbert White, entre los años 50 y 60 en los Estados Unidos:

(...) se centró en la percepción social de las amenazas, y cómo dichas percepciones influían en las decisiones que toma una población determinada para

que su medio ambiente sea más seguro o más peligroso (por ejemplo, si es que una población decide conscientemente vivir en una llanura de inundación o en las laderas de un volcán activo). (White, 1961 en Maskrey, 1998 a, p.14)

Sus investigaciones enfatizaron en que los desastres tienen causas humanas y no sólo naturales, y que las sociedades y comunidades expuestas a determinadas amenazas no son homogéneas.

El aporte de este enfoque de las ciencias sociales a la investigación de riesgos y desastres se encuentra principalmente en la redefinición del concepto de vulnerabilidad planteado por las ciencias aplicadas, en la cual se destacan los siguientes premisas: 1). La vulnerabilidad se entiende como una condición socialmente producida; 2). La magnitud de un desastre no está en función solamente de las pérdidas y daños; 3). La vulnerabilidad está en función de los procesos en la economía política y social quienes son los principales responsables del impacto de los desastres. (Hewitt, 1983 en Maskrey, 1998 a, p.15). De otro lado este enfoque redefinió también el concepto de desastres como *problemas no resueltos del desarrollo* (Wijkman, Timberlake, 1984 en Maskrey, 1998 a, p.15) o como períodos de crisis en el marco de procesos sociales preexistentes en una sociedad (Lavell, 1992 en Maskrey, 1998 a, p.15).

En el marco de este enfoque por primera vez se definen también una clasificación de la vulnerabilidad en términos de diez componentes (Wilches-Chaux, 1989, en Maskrey, 1998 a, p.15) los cuales están relacionados con factores socio-culturales, político-institucionales, económico-productivo, ambiental (físico – natural). Por otro lado Ratick, 1994, en Maskrey, 1998 a, p.16) definió otra forma de entender la vulnerabilidad con la introducción de conceptos como exposición, resistencia, resiliencia, recuperación, aprendizaje y adaptación. Mientras tanto también Cannon (1994); Blaikie; Cannon; Davis y Wisner (1996) en Maskrey (1998 a, p17), propusieron un modelo conceptual de riesgo, denominado "presión y liberación".

El modelo de presión - liberación de acuerdo con Maskrey (1998, p.17):

(...) pone énfasis en las relaciones entre: estructuras sociales, políticas y económicas globales, que llama "causas de fondo"; "presiones dinámicas", como

la urbanización y la degradación ambiental, que afectan a sociedades determinadas y "condiciones inseguras" específicas, que se manifiestan en un ambiente físico, economía local y sociedad frágil y vulnerable.

Otro modelo conceptual según Blaikie et al. (1996), en Maskrey (1998, p.18) es el "modelo de acceso":

Mientras que el modelo de "presión y liberación" podría considerarse estructuralista en enfoque, ya que tiende a dar énfasis a la vulnerabilidad como un resultado inevitable de "procesos dinámicos" y "causas de fondo"; el modelo de acceso (Sen, 1981; Chambers, 1989; Winchester, 1992 en Maskrey, 1998 a) adopta una visión de adentro hacia afuera, explorando las barreras y canales que afectan el acceso de una unidad familiar a activos y recursos, a lo largo del tiempo, y que pueden conducir a un proceso de acumulación o desacumulación de bienes y reservas.

De acuerdo con Chambers (1989) en Maskrey (1998 a, p.18) "El modelo, entonces, enfatiza que la vulnerabilidad no puede considerarse sinónimo de pobreza. Mientras que la pobreza se refiere a necesidades insatisfechas, la vulnerabilidad se refiere a una falta de capacidad de defenderse y superar una crisis".

Finalmente se puede decir que la gran contribución de este enfoque a la investigación de los riesgos y los desastres, esta representados en todos los modelos para entender la vulnerabilidad como producto social complejo donde la sociedad en su conjunto tiene la responsabilidad de la generación de los impactos y la gravedad de los desastres.

En cuanto al **enfoque holístico o integral** este definitivamente recoge todos los aportes de los tres enfoques anteriores, los organiza y los concreta en una propuesta que introduce el *concepto de escenario de riesgo* que relaciona amenazas y vulnerabilidades así como las pérdidas y las estrategias de mitigación del riesgo (Maskrey, 1998 a, p.19) cuyo compresión se establecen a partir de la identificación, valoración e interacción entre los procesos sociales y naturales con las dinámicas espaciales y temporales .

Esos cuatro enfoques sobre la investigación en gestión del riesgo de desastres han obedecido a momentos históricos a nivel global y que fueron permeados principalmente por la ocurrencia de desastres, cambios políticos, rupturas conceptuales que han motivado reflexiones profundas en la manera en cómo se reduce el riesgo y se manejan los desastres.

3.6 La transición conceptual: de desastre a riesgo

La gestión de riesgos de desastre busca conocer, reducir los riesgos y dar manejo al desastre para la sostenibilidad del desarrollo local, lo que a su vez requiere de la planificación coordinada y complementaria de los múltiples actores, programas y proyectos en un mismo escenario local y es justo en ese escenario en el que opera la cooperación oficial descentralizada (COD) municipal como mecanismo que apunta a fortalecer los procesos locales en lo económico, social y político y a la descentralización misma como fuente de gobernabilidad.

La confluencia en el espacio municipal de la gestión de riesgo de desastre con la COD municipal podría ser el enfoque que impulse a la cooperación internacional al desarrollo para completar el proceso de transición conceptual y operativa y dar el cambio definitivo en el enfoque de la atención del desastre a la de gestión del riesgo.

Actualmente el enfoque valorado, por la academia y planteado por organizaciones internacionales¹⁸, es trabajar en reducir el riesgo para un desarrollo local sostenible, sin embargo la forma en que esto ha venido siendo hecho en los territorios, por las diferentes modalidades de cooperación internacional al desarrollo, está permeada por la concepción de desastre, lo que evidencia que aún se está en proceso de transición conceptual y de praxis. La transición (donde coexisten momentos de continuidad y de cambio) en el caso de la gestión del riesgo se evidencia en la forma de descender los

¹⁸ Ver las acciones desarrolladas y los instrumentos contruidos con ese propósito por naciones Unidas en www.eird.org/index-esp.html y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Disponible en: http://www.preventionweb.net/files/1066_toolsformainstreamingDRRsp2.pdf, por mencionar algunos de mayor impacto.

conceptos a la acción. El cambio aunque se discute conceptualmente, específicamente por muchas ONGD, aún no se lleva al menos completamente, a la praxis.

En el de Colombia, actualmente, se encuentra en una transición conceptual y operativa desde un enfoque basado en el desastre a otro basado en el riesgo. El enfoque conceptual basado en el desastre tiene su expresión en el Decreto Ley 919 de 1989 bajo la concepción de la prevención y atención de desastres como hechos cumplidos, donde la causa principal de los desastres recae en la dinámica natural. El basado en el riesgo, está presente en la Ley 1523 de 2012, que está dirigida hacia las prácticas y dinámicas sociales frente a los contextos ambientales.

Lavell (2004, p.6) explica las características de la *transición* conceptual entre una concepción del desastre hacia una de riesgo:

La transición de una visión de los desastres vistos como problemas para la sociedad y el desarrollo, productos de una naturaleza agresiva y de amenazas descontroladas, hacia una visión en la cual se consideran productos de una modalidad particular de desarrollo y sus formas particulares de producción, consumo, distribución, asentamiento, expropiación de la naturaleza, etc., ha sido un proceso difícil, lleno de obstáculos y de hecho, aún está incompleta. Esto atañe particularmente a la fase de postulación e instrumentación de soluciones, donde aún predominan enfoques parciales, fisicalistas e ingenieriles, que resisten y estorban la introducción de enfoques más globales, fincados en la necesidad de cambios en los parámetros de planificación, comportamiento y acción social, en fin, en los paradigmas de lo que se llama “desarrollo”. La transformación de un problema tipificado como exclusivamente técnico y científico, en un problema social y político, aún está por lograrse plenamente y se encuentra entre los desafíos más importantes para la investigación, el debate y la acción social que les espera a los especialistas del tema en el futuro.

Para explicar la transición conceptual y práctica, se puede decir que existen actualmente dos modelos básicos de análisis y de actuación utilizados: uno correspondiente a una visión centrada en el *desastre* y otra basada en el *riesgo*, cada una con su propio objeto de estudio y tipo de ayuda. Cada uno de estos enfoques cuenta con elementos característicos que inicialmente pueden catalogarse así:

Desde un enfoque conceptual desde el desastre se parte del “espectro” de que la reflexión, el conocimiento y la acción tendrían una polarización pura y dura dedicada hacia los hechos cumplidos, la materialización del riesgo (desastre).

Algunas características, manejadas integralmente, corresponderían a:

- El enfoque de desastres generalmente está asociado con un modelo de desarrollo que emplea técnicas y conocimientos desde una visión centralizada, vertical y homogenizante. Este enfoque considera los desastres como algo natural, como eventos sorpresivos atribuidos a la naturaleza y lo denomina “desastres naturales”.
- La percepción de estos eventos de origen natural, en consecuencia, son de impotencia, inevitabilidad, de acontecimientos incontrolables externos que amenazan y destruyen la existencia humana.
- El *análisis* desde el desastre sitúa en el centro de la problemática a la exacerbación de los fenómenos naturales que impacta e interrumpe el desarrollo de un territorio.
- El énfasis está en el *conocimiento* del fenómeno mismo.
- Se impulsa el desarrollo de habilidades y destrezas sobre la preparación y atención para la respuesta ante los desastres ocurridos.
- Consecuentemente con ello las *gestiones* y *acciones* institucionales o las reflexiones conceptuales están dirigidas hacia la ayuda humanitaria, la reconstrucción – rehabilitación, para recuperarse del impacto y para resistir los desastres.

En contraste, el enfoque conceptual basado en el riesgo, involucra la participación y hace responsable a todos los actores sociales, pues sugiere que las condiciones de riesgo son resultado de prácticas sociales de marginación y desigualdad y expresiones de un

modelo de desarrollo específico. En otra parte del “espectro” de la reflexión, el conocimiento y la acción estarían enfocados a la interrelación de las dinámicas naturales con las dinámicas sociales, donde surge el riesgo.

El enfoque de riesgo tiene algunas características, manejadas integralmente, tales como:

- Desde este análisis se identifica el riesgo como un problema potencial del conjunto de la sociedad y se reconoce que dicha potencialidad se presenta de manera permanente e inherente a toda sociedad. Es un “efecto colateral” del desarrollo.
- Desde esta perspectiva el *conocimiento* se enfoca, analiza y evalúa el riesgo como una construcción social y en esa comprensión sus causas se fijan en los factores de vulnerabilidad que puede albergar el ejercicio de la interrelación dinámica entre: lo económico-productivo, lo político-institucional, lo socio-cultural y lo ambiental (físico-natural). Se posibilita el análisis más allá de la comprensión del fenómeno natural, como amenaza, y se encuentra en su articulación con la vulnerabilidad el elemento central.
- Bajo esta concepción, el desastre se explica como un mal manejo del riesgo y un indicador del modelo de desarrollo adoptado.

Los esquemas conceptuales y modelos mentales son expresiones de las diferentes formas de interpretar la realidad y actuar en ella en un tiempo y un espacio específico. Estas diferentes maneras de reinterpretar el mundo observado (formas de entender la realidad) son definidos por intereses, necesidades o formas de conocer y tienen su propia evolución.

Así las cosas, la transición se manifiesta, cuando el enfoque materialista e ingenieril convive con un enfoque global e integral, más social. En efecto el enfoque basado en el desastre sigue en pugna, compite y se enfrenta a un enfoque basado en el riesgo. Esto implica que interpretaciones parciales se confronten y convivan con nuevas reinterpretaciones, luchen por su supremacía y supervivencia, se camuflen, y que en esa

medida hagan parte de la dinámica social, económica y productiva que emerge de un territorio.

La transición de la noción de desastre a la de riesgos, pasa por la construcción concertada de un nuevo enfoque, que deberá tener elementos nuevos y antiguos (utilizable en los procesos), desde un escenario de aplicación de los instrumentos de planificación de los territorios. Esto significa dejar atrás enfoques verticales y centralistas para orientarse hacia enfoques participativos que estén basados en las posibilidades endógenas locales y por supuesto en la multiplicidad de interpretaciones desde los territorios.

De esta manera, es lícito decir que no existe ingenuidad en la formulación de un marco conceptual ya que siempre está condicionado por intereses públicos y privados y por los contextos políticos, económicos, culturales, sociales, etc. del territorio de donde emergen. Así las cosas:

La transición de la noción de desastre a la de riesgos, pasa por la construcción concertada de un nuevo enfoque que deberá tener elementos nuevos y antiguos (utilizable en los procesos), ejercido desde un escenario de aplicación de los instrumentos de planificación de los territorios, pero que necesariamente pasa por dejar atrás enfoques verticales y centralistas para orientarse en enfoques participativos que estén basados en las posibilidades endógenas locales.

El enfoque de desastres que generalmente viene relacionado con un modelo de desarrollo que emplea técnicas y conocimientos que incrementan una visión centralizada, vertical y homogenizante, considera los desastres como algo natural, como eventos sorpresivos atribuidos a la naturaleza, los denomina “desastres naturales”. La percepción de estos eventos es de impotencia, inevitabilidad, fuera de control, cosas externas que amenazan y destruyen la existencia humana. (Velásquez, et al., 2013)

En el proceso de transición, donde se encuentra Colombia y posiblemente la cooperación internacional para el desarrollo, de la gestión del riesgo no se agota en la reducción del riesgo sino que implica de manera explícita conceptual y operativa hacer distinciones sobre todos los procesos que se deben desarrollar para realmente gestionar el riesgo de desastre. Lavell (2002), establece que la gestión del riesgo es un proceso mediante el cual un grupo humano o un individuo toma conciencia del riesgo que enfrenta, lo analiza y lo entiende; considera las opciones y prioridades en términos de reducción y los recursos disponibles para enfrentarlos; diseña instrumentos y estrategias; negocia su aplicación y toma la decisión de hacerlo.

Esa misma transición conceptual, que se viene planteando, resurge en la aplicación misma de la **reducción del riesgo**, cuando en el marco de la clasificación de las vulnerabilidades identificadas por Gustavo Wilches Chaux (Wilches-Chaux, 1993) se pretende atender de forma aislada cada una de ellas ignorando la sinergia entre ellas y he ignorado que dicha clasificación es solo una estrategia conceptual para entender la complejidad de la vulnerabilidad. Un ejemplo de acciones aisladas es la relocalización de comunidades en zonas de exposición a amenazas, como solución fundamental para reducir el riesgo, ignorando que de no solucionarse las vulnerabilidades conexas no se habrá hecho nada sustancial para mejorar la calidad de vida de esa población y menos aún por garantizar la seguridad del territorio como sistema.

El acento que hacemos en la conceptualización de la *reducción del riesgo*, como énfasis en el marco de la gestión del riesgo, se debe a que puede tener dos (2) aproximaciones:

- Una que implica una perspectiva donde la *amenaza es el problema* que interrumpe el desarrollo y desde esa apreciación la intervención es materialista relacionada con la exposición al fenómeno y las acciones son de búsqueda de resistencia y reubicación de la infraestructura y las viviendas (lo cual es necesario pero no suficiente).
- Otra, muy distinta, es la visión que identifica el *problema* en la *vulnerabilidad estructural* de las dimensiones del desarrollo, lo que a su vez hace desarrollo inseguro, y la *amenaza* es considerada como el *detonante del desastre* que pone en

evidencia las condiciones inseguras que va dejando el ejercicio de un modelo de desarrollo local no sostenible.

Con este accionar se está dando una forma mecánica de asistir los territorios, que emerge de una larga tradición de *atender el desastre* y ahora, bajo una misma lógica, “*atender*” la *reducción del riesgo*. En dicho afán se trabaja en planificar proyectos aislados y puntuales de mitigación (acciones que replican o facilitan la perpetuidad de los modelos de desarrollo pero no los confrontan), donde se realizan acciones temporales clasificadas por tiempos de intervención de acuerdo con parámetros institucionales foráneos. No desde una visión comprensiva del desastre (no como un hecho en sí) sino como el producto de una larga lista de desaciertos de acciones de desarrollo y donde la labor de la intervención pone su acento en procesos sociales complejos (acciones de largo aliento) que es la esencia de la gestión de riesgos de desastres.

El proceso social complejo implica la existencia de diferentes actores sociales y la complejidad se da por el encuentro y desencuentro de diferentes intereses (por demás legítimos) en esa comprensión y manejo del espacio territorial. La interacción entre la dinámica natural con la dinámica social que produce condiciones inseguras de desarrollo, genera procesos que “exponen” el desarrollo alcanzado y lo hacen avanzar hacia un riesgo inmanejable.

Cuando un territorio está en condiciones inseguras de desarrollo y se expone a una amenaza, en ese momento se encarna la vulnerabilidad y emerge el riesgo. La exposición es una condición “sine qua non” para la existencia tanto de la amenaza como de la vulnerabilidad, sobre esta relación plantea Lavell (2004, p.34): “(...) Solo si hay vulnerabilidad puede haber amenaza y viceversa. Esa relación, y sus formas particulares de expresión en la realidad, son sociales e históricamente determinadas.”

Las condiciones inseguras facilitan tanto la construcción de la amenaza como la de vulnerabilidad, la fragilidad o la seguridad del hábitat humano y su entorno se soporta en condiciones económicas-productivas, política-institucionales, socio-culturales y

ambientales (físicas y naturales). Las condiciones de desarrollo pueden evidenciarse en dos extremos: de exposición o de resiliencia.

3.7 Contexto general de la cooperación internacional al desarrollo

En la historia de la cooperación internacional se puede observar que ésta se ha constituido en un instrumento de las relaciones internacionales y la cooperación al desarrollo internacional, específicamente, en el “vehículo” más eficiente de los países para “trasladar” modelos de desarrollo a otros lugares y encontrar socios estratégicos.

“En cuanto a la teoría del desarrollo, la cooperación internacional se ha constituido en el vehículo por excelencia para aplicar las tesis economicistas.” (Buchelli, 2008)

De igual modo es justamente la cooperación al desarrollo Internacional quién ha liderado los procesos de atención a los desastres a través de la ayuda de emergencias y humanitaria, realimentando sin saberlo, o pretendiendo ignorarlo, un ciclo de desarrollo – desastre en los territorios.

La cooperación al desarrollo, de acuerdo a su definición, en cualquiera de sus modalidades apoya el modelo de desarrollo estandarizado que impere en occidente y que este legitimado como aceptable:

La Cooperación al Desarrollo comprende al conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible. (Cruz, 2012)

Siendo así, este tipo de cooperación surge desde países u organizaciones sociales del hemisferio norte dirigidas exclusivamente a estimular el desarrollo de países en el hemisferio sur.

La cooperación al desarrollo tiene sus propias orientaciones e intereses políticos y económicos de los mismos Estados que cooperan y por ello mismo está sujeta a criterios

de condicionalidad, a diferencia de los principios de la Ayuda Humanitaria que se basa en las necesidades de las personas.

Por ello,

Un elemento fundamental para determinar el contenido de la cooperación al desarrollo es la concepción que se tenga de cuáles son las prioridades del desarrollo. Según éstas vayan cambiando, los objetivos perseguidos por la cooperación al desarrollo deben evolucionar, lo que a su vez condiciona las modalidades de cooperación. Determinar cuáles son esas prioridades y cómo se establecen es una de las cuestiones centrales. (Dubois, 2000)

La cooperación internacional al desarrollo nace como un instrumento de las relaciones internacionales en un momento histórico de tensión política propia de la guerra fría, ligada a la discrecionalidad de los países y vinculada a sus intereses como donantes, tal como lo explica Buchelli (2008):

La génesis del sistema de cooperación internacional estuvo modulada por la necesidad de dar prioridad a intereses geoestratégicos, en donde la pauta de asignación de la ayuda era determinada por las áreas de influencia, a si el país beneficiario era aliado estratégico o, si por el contrario, era necesario atraerlo o neutralizarlo debido a que estaba en medio de un conflicto inmerso de la dinámica Este-Oeste.

De esta manera asegura Buchelli que bajo ese entendimiento histórico las relaciones internacionales instrumentaron la cooperación como parte de la política exterior.

La perspectiva que apoyó la reconstrucción de Europa a cargo del Plan Marshall se traslada a los años 50' en las ayudas al tercer mundo y la visión del desastre ocasionado por los efectos la guerra es heredada como concepto y se extrapola la atención de los desastres producidos en ocasión del encuentro de una población vulnerable con la ocurrencia de un fenómeno natural (tsunami, sismo, inundación etc.). Esto ocasiona que la atención de los desastres frente a fenómenos de origen natural sea percibida por la

ayuda humanitaria como algo a enfrentar contra un enemigo, la cual se reorienta a “la naturaleza”, y la percepción de que es algo a lo que solamente se puede atender, se instala en el imaginario colectivo.

La cooperación internacional al desarrollo se establece como el vehículo por excelencia para llevar a otros países y regiones la idea de desarrollo concebida desde occidente en la postguerra bajo parámetros establecidos en ese momento. Esta es la perspectiva de la doctrina Truman para los países con un nivel evolutivo económico menos avanzado, donde la propuesta era ambiciosa ya que estaba dirigida a:

Crear las condiciones necesarias para reproducir en todo el mundo los rasgos característicos de las sociedades avanzadas de la época: altos niveles de industrialización y urbanización, tecnificación de la agricultura, rápido crecimiento de la producción material y los niveles de vida, y adopción generalizada de la educación y los valores culturales modernos. (Escobar, 2007, p.20)

Sin embargo este sueño del desarrollo llevado por la cooperación internacional al desarrollo no fue tan real ya que el cambio anhelado, la conversión buscada como un cuento de hadas paso a ser un historia de desengaños, tal como lo plantea el antropólogo Escobar (2007, p.12):

Porque en vez de la tan anhelada transformación, parece que el desarrollo solo hubiera logrado multiplicar al infinito los problemas socioeconómicos de Asia, África y América Latina. Basta una mirada superficial a los paisajes biofísicos, económicos y culturales de la mayor parte del Tercer Mundo para darse cuenta de que el desarrollo está en crisis, y que la violencia, pobreza y deterioro social y ambiental crecientes son el resultado de cincuenta años de recetas de crecimiento económico, “ajustes estructurales”, macroproyectos sin evaluación de impacto, endeudamiento perpetuo, y marginamiento de la mayoría de la población de los procesos de pensamiento y decisión sobre la práctica social.

Este cuestionamiento surge también desde el corazón mismo de la cooperación internacional al desarrollo, cuando se cuestiona, su eficacia y su propio papel en el mundo. Tal como lo presenta Unceta, el cuestionamiento desde la eficacia, ya que es un tema que ha estado presente desde la década de los 90' con la idea de la "fatiga de la ayuda". En ese marco, plantea Unceta (2012):

Las consecuencias de todo ello fue la apertura de un vivo debate, algunas de cuyas preguntas quedaron planteadas por el Banco Mundial (World Bank, 1998), debate que daría lugar a una amplia literatura sobre la eficacia de la ayuda y su evaluación planteada desde muy diversos puntos de vista (Cassen, 1994, Alonso y Mosley 1999, Burnside y Dollar 2000, Vandemoortele 2002, Dalggaard, Hansen y Tard 2004, Easterly 2008, Kabeer 2010, Craviotto y Antoli 2009, Martínez y Sanahuja 2009). La cuestión de la eficacia ha ocupado asimismo un importante papel en la mayor parte de los foros celebrados desde el comienzo del nuevo siglo. En ese sentido, Roma, París, Accra, o Busan representan eslabones de una larga cadena de discusiones propuestas, y acuerdos diversos, orientados a aumentar la calidad y la eficacia de la ayuda.

En el segundo cuestionamiento, Unceta (2012), establece cómo el papel de la cooperación al desarrollo en el marco de los nuevos problemas emergentes requiere de otros instrumentos para enfrentarlos:

Ello se refleja en diversos trabajos que plantean la necesidad de nuevos diagnósticos y subrayan distintos aspectos de la crisis de la cooperación (Sobhan 2006, Unceta y Arrinda 2009, Sörensen 2010, Alonso y Ocampo 2012). Algunos autores han puesto de manifiesto cambiar incluso el propio término de AOD (Severino y Ray, 2009), en la búsqueda de un nuevo paradigma que responda más cabalmente a las necesidades actuales de financiación del desarrollo.

Como se dijo, la Cooperación internacional al desarrollo es un instrumento de la política de las relaciones internacionales, es así que la primera no puede estar ajena a los

cambios, transformaciones y contradicciones de las segunda. Lo explica en términos de la evolución histórica, Sanahuja (2001):

La aparición de la ayuda al desarrollo y su actual fisonomía son el resultado de las dinámicas históricas que han dado forma al sistema internacional contemporáneo: en primer lugar, la confrontación Este-Oeste y el bipolarismo. En segundo lugar, el proceso de descolonización y el conflicto Norte-Sur. En tercer lugar, las dinámicas de la globalización y la paulatina integración de la economía mundial. Los tres procesos están muy relacionados, y en la explicación de la mayor parte de los acontecimientos clave de la evolución de la cooperación al desarrollo es necesario recurrir a esas tres dinámicas históricas¹⁹.

Las acciones de la cooperación internacional al desarrollo están enclavadas en la conformación misma de las relaciones internacionales basadas históricamente en diferentes paradigmas de acuerdo con el cambiante escenario mundial y que perviven simultáneamente. Estas transformaciones o variaciones se encarnan en paradigmas que dan pautas para el comportamiento y orientación de la cooperación internacional al desarrollo.

También está presente la transición en el proceso de construcción de la cooperación internacional al desarrollo que tiene su propio espacio en el ámbito de las relaciones internacionales. Como se plantea por Jiménez: “Dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, los grandes paradigmas han evolucionado de acuerdo con los procesos de cambio de la realidad mundial, los cuales han perdido algunas características del pasado y adoptado unas nuevas” (Jiménez, 2003, p117).

¹⁹ Esta ponencia presenta, de forma abreviada, los principales planteamientos de otro trabajo del autor: “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional”, en Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja (coords.), La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención, Madrid, CIDEAL 2001, pp. 51-128.

Así las cosas, en la evolución de las relaciones internacionales existen diferentes paradigmas desde los que se ha partido en el pasado y de los cuales existen rangos hoy en el escenario mundial.

De acuerdo con Claudia Jiménez (2003), la comprensión de la transición pasa por el entendimiento de la génesis de las relaciones internacionales que finca sus raíces intelectuales en la vieja filosofía de occidente que emerge como disciplina con rigor científico en los inicios del siglo XX a partir de la Primera Guerra Mundial.

En el debate entre los paradigmas del realismo y el idealismo se explican las relaciones internacionales. En la evolución del paradigma del realismo, se construye una visión pesimista del ser humano, la preocupación por el poder y la premisa que la política se caracteriza por el choque de intereses y en este marco se eleva la posición del Estado capaz de mantener el orden en el sistema político. El paradigma idealista se sustenta en el fortalecimiento de la paz a través del orden natural, la armonía de los intereses de la política internacional y las relaciones económicas, la interdependencia y la autodeterminación.

Tales paradigmas, se dieron cita en los hechos de la primera guerra mundial y el fracaso de la Liga de Naciones en 1919, lleva la discusión a un plano real donde está en juego el preservar el orden internacional y en ello sale victorioso el realismo sin desaparecer el idealismo. “Pese al ocaso del idealismo en la década de los treinta, ello no significa que esta línea de pensamiento haya desaparecido de la teoría internacional, lo que sucede es que el realismo se transformó en la posición dominante” (Jiménez, 2003, p.120).

En la dinámica de las relaciones internacionales, en los 90’, con la finalización del guerra fría se producen cambios en la cooperación internacional para el desarrollo, surge un nuevo marco conceptual de “Desarrollo Humano” con ello se empieza a usar el índice de desarrollo humano como medida por países, en busca de la superación de la pobreza, vía aumento de capacidades y oportunidades para las personas. Surgen nuevos protagonistas en la escena internacional como la cooperación descentralizada.

En el siglo XXI la política de desarrollo tiene como principio ordenador la superación de la pobreza inscrita en los compromisos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo cual

marca al parecer un cambio de rumbo. Sin embargo estos nuevos derroteros siguen inmersos en los paradigmas de las relaciones internacionales, basados en las necesidades de los estados independientemente de la jerarquía en que se encuentre la cooperación al desarrollo (nacional, subnacional).

3.8 Evolución de la cooperación internacional y el desarrollo

De forma muy brevemente, a continuación se hace un recorrido sobre el encuentro de la Cooperación Internacional con la evolución del concepto de desarrollo. La cooperación al desarrollo no posee una definición única ya que su definición se apega a su contenido que ha sido cambiante en el tiempo.

Una de las definiciones de cooperación internacional al Desarrollo más aceptada y citada en escritos sobre el tema, e incluso considerada por algunos autores como una definición clásica, es la dada por Gómez y Sanahuja (Gómez y Sanahuja, 1999 tomado de Boni Aristizabal, 2010) en su documento “El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo: Una aproximación a sus Acores e Instrumentos” que plantea como:

Conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible. (Gómez y Sanahuja, 1999 tomado de Boni Aristizabal, 2010)

Esta definición entraña la vinculación de actores públicos y privados relacionándose para crear desarrollo, partiendo de la base de que la ayuda provendrá del país con mayores niveles de desarrollo económico para ayudar a un segundo país, con menor desarrollo, a alcanzar los mismos niveles que el primero. De aquí que las actuaciones hayan estado estrechamente vinculadas al concepto de desarrollo manejado por los países cooperantes. Una visión de la cooperación desde cualquier paradigma: desarrollo

humano o crecimiento económico, determinará las particularidades y los actores de la cooperación:

Un elemento fundamental para determinar el contenido de la cooperación al desarrollo es la concepción que se tenga de cuáles son las prioridades de desarrollo. Según éstas vayan cambiando, los objetivos perseguidos por la cooperación al desarrollo deben evolucionar, lo que a su vez condiciona las modalidades de cooperación. Determinar cuáles son esas prioridades y cómo se establecen es una de las cuestiones centrales. (Pérez de Armiño, 2000)

Al referirse a todas las acciones y actividades que se realizan entre naciones u organizaciones de la sociedad civil tendientes a contribuir con el proceso de desarrollo de las sociedades de países en vías de desarrollo, está diciendo que la cooperación puede darse en diferentes niveles, direcciones y formas.

Aunque suelen utilizarse los términos cooperación al desarrollo y Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), como sinónimos, algunos autores aclaran que no lo son puesto que según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la AOD la constituyen la financiación que provenga de las agencias oficiales.

La financiación pública proviene de los gobiernos estatales y locales o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales y que se caracterizan por tener como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y son de carácter concesional, es decir, que la transferencia de recursos debe hacerse en mejores condiciones que las que ofrece el mercado financiero, y contienen un elemento de donación de al menos el 25%. Cualquier otra forma de financiar el desarrollo, debe diferenciarse de la AOD, porque necesariamente no toda financiación tiene que ser gratuita.

Dentro de la AOD se suelen distinguir cuatro grandes grupos: cooperación financiera, cooperación técnica, ayuda alimentaria y ayuda humanitaria:

Dentro de las modalidades de la AOD se señalan aquellas en que los fondos públicos sirven para cofinanciar acciones de cooperación de otros agentes. Tradicionalmente, las Organizaciones No Gubernamentales - ONG, han sido los principales receptores, pero últimamente los programas de AOD incluyen también a otros actores y organizaciones, lo que ha estimulado mecanismos como la cooperación empresarial o la cooperación universitaria. (Pérez de Armiño, 2000)

De acuerdo con los parámetros del Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD- de la OCDE, para la AOD se establece dos modalidades de orientación de los fondos, estos pueden ser: a modo de préstamos, en cuyo caso son reembolsables y en forma de gratuidad para lo cual se entregan mediante donaciones. El Comité de Ayuda al Desarrollo establece una lista que contiene los países en desarrollo beneficiario y cualquier acción de cooperación debe estar vinculada a la lista.

La transformación, ha sido el sino del sistema de cooperación internacional desde su surgimiento y en su largo trasegar se han juntado nuevos actores, el surgimiento y desaparición de estructuras y modelos de desarrollo. Un sistema que, apegado a su origen emerge para funcionar de Estado a Estado, sin embargo ha tenido que adaptarse al surgimiento de otros actores relevantes en la escena de las relaciones internacionales, como los actores subnacionales. A estos actores se les van sumando los organismos multilaterales, ONGs, diferentes autoridades locales y el surgimiento cada vez más de la cooperación privada.

Los cambios en la cooperación al desarrollo han ocurrido también como consecuencia de los cambios en la situación mundial y en el concepto de desarrollo.

En los años 50 y 60 del siglo XX, en un contexto mundial de polarización de los bloques capitalista y socialista y de guerra fría, tras la Segunda Guerra Mundial, dicha cooperación estuvo marcada por el interés de promover el crecimiento económico, apoyándose en las teorías económicas ortodoxas según las cuales era posible seguir una misma ruta para llevar a todos los países a alcanzar el grado de desarrollo de los países industrializados. Son estas las *teorías desarrollistas*.

Así, en la década de los 50', el desarrollo se entendió como un sinónimo de crecimiento económico e industrialización y el principal indicador de desarrollo fue el ingreso por habitante.

Si tomamos la distinción que establece el diccionario entre crecimiento y desarrollo, "crecer" significa aumentar en tamaño como resultado de la asimilación o acumulación de materiales; "desarrollar" significa expandir o realizar los potenciales o llevar a un estado mejor, mayor o más completo. Cuando algo crece, se agranda cuantitativamente; cuando algo se desarrolla, mejora cualitativamente, o por lo menos cambia. El crecimiento cuantitativo y el mejoramiento cualitativo siguen leyes diferentes. (Godland, Daly et al., 1994, p.42).

Aunque paralelamente en este período se formula la *teoría de la dependencia*, considerada heterodoxa, ésta en realidad no cuestiona el concepto de desarrollo en sí sino la inserción de las economías subdesarrolladas en el mercado internacional²⁰. En este periodo se crea las primeras instituciones de la cooperación internacional.

Acorde con las teorías ortodoxas se crean instituciones apropiadas para transferir a las economías subdesarrolladas los recursos necesarios para recorrer la ruta inversión productiva-crecimiento económico-industrialización, considerada la ruta del desarrollo, y pasar así de una economía tradicional a una en etapa de madurez. Los instrumentos de cooperación fueron los proyectos de cooperación al desarrollo orientados a la creación de infraestructura y apoyo tecnológico. Es entonces cuando se empieza a hablar de Ayuda Oficial al Desarrollo.

En la década de los 60' se cuestionó esta concepción de desarrollo tras la evidencia de que el crecimiento económico no había puesto fin, ni reducido, la pobreza, el desempleo y la desigualdad. De ahí que en la década siguiente – los 70' - se busque un crecimiento

²⁰ Prebisch, primer Secretario de la Comisión Económica para América Latina – CEPAL, introdujo los conceptos de la teoría de la dependencia, centro y periferia, para plantear que el papel desempeñado por los países no desarrollados (periferia) de proveedores de materia prima e importadores de productos manufacturados (por los países del centro), era la causa principal de la dependencia y la falta de industrialización.

con equidad, que se deja de lado en los ochenta, dado que los problemas de la economía internacional, el agravamiento de la deuda externa y la inflación, llevaron a que los objetivos principales fueran la estabilidad macroeconómica y la recuperación del crecimiento económico, lo que se tradujo en programas de ajuste económico y estabilización que agravaron la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y el deterioro ambiental.

En los años 70, al constatarse que crecimiento económico no era desarrollo y que la cooperación no había impulsado el desarrollo, tanto por los sectores hacia los cuales se habían dirigido las inversiones como por la condicionalidad de la ayuda, cobra fuerza el enfoque de las necesidades básicas como una nueva corriente de pensamiento sobre el desarrollo. Esto llevó a que se consideraran los aspectos sociales del desarrollo y se hablara de la redistribución del crecimiento.

Instituciones como el Banco Mundial empiezan a considerar las inversiones en desarrollo agrícola, educación, salud y la lucha contra la pobreza, en lugar de las inversiones en infraestructura, energía y transporte hechas hasta entonces. La cooperación sin embargo continuó siendo vertical, de arriba abajo, de manera que los receptores no tenían oportunidad de definir sus prioridades.

En 1974 la Asamblea de Naciones Unidas acoge la propuesta de los países No Alineados que demandaban unas nuevas relaciones económicas internacionales que incluyeran la soberanía sobre los recursos naturales y el control sobre la inversión privada, además de otras reivindicaciones relacionadas con la mejora de condiciones de acceso al mercado y a la tecnología de los países en desarrollo.

Sin embargo, es también en la década de los 70, cuando se presenta la caída del Sistema Monetario Internacional con los consecuentes efectos de crisis, inflación y desempleo, hechos que relegaron a segundo plano las discusiones sobre el desarrollo y con ello la teoría de las necesidades básicas. Como consecuencia, la cooperación al desarrollo inicia un período de declive y empiezan a ganar terreno el liberalismo y la libertad de mercado, hecho que se va consolidando con la crisis de la deuda en los años 80, hasta

llegar a la adopción de un modelo económico neoliberal conocido como el Consenso de Washington.²¹ (Bidaurratzaga, 2012)

En adelante la AOD quedó sujeta a la adopción de las medidas de ajuste estructural propuestas por las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y se recorta fuertemente el gasto social.

En 1986 la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU, 1986) adopta la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo en la cual éste se reconoce que:

El desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.²²

Y así mismo, en la misma resolución valora y destaca el papel que juega la cooperación internacional, *como* principio y propósito de Naciones Unidas, para la resolución de problemas económico, socio o culturales o humanitarios enmarcado en libertades fundamentales sin distinción de raza, sexo, idioma o religión.

Se cuestionaron los efectos de las políticas de ajuste y los países donantes aumentaron las subvenciones a través de las ONG para que estas asumieran los programas sanitarios y educativos que ante el recorte del gasto social, promovido por las políticas de ajuste, los gobiernos de los países en desarrollo habían dejado de hacer.

En la década de los 90' con el fin de la guerra fría tras la disolución del bloque socialista, se reduce el enfoque geoestratégico de la cooperación internacional. Se pierde el interés

²¹ El denominado Consenso de Washington se refiere al conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas a partir de los años ochenta para, por un lado, hacer frente a la reducción de la tasa de beneficio en los países del Norte tras la crisis económica de los setenta, y por otro, como salida impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a los países del Sur ante el estallido de la crisis de la deuda externa. Todo ello por medio de la condicionalidad macroeconómica vinculada a la financiación concedida por estos organismos.

²² Resolución AG41/128 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

por determinadas zonas geográficas dentro de las que se incluía a algunos de los países más pobres. Cobran fuerza las políticas neoliberales del Consenso de Washington.

Por otro lado, al desaparecer los dos bloques contrapuestos durante la guerra fría, se desataron, o quizás se hicieron evidentes, haciéndose emergentes una serie de conflictos armados y guerras civiles que llevó a que la AOD se enfocara en mayor medida en la inversión en ayudas de emergencia, para hacerle frente a las crisis humanitaria generadas por conflictos armados. (Tassara, 2011 b, p.84)

Se abre paso un nuevo enfoque sobre el desarrollo: el Desarrollo Humano. Amartya Sen, planteó los elementos técnicos del mismo, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aplicó los resultados de sus teorías a la práctica de la cooperación y lanzó, en 1990, el primer informe sobre el desarrollo humano.

El desarrollo sostenible hace énfasis en el hombre y el ecosistema, aquí, es importante la satisfacción del hombre pero teniendo en cuenta principalmente la pobreza y el ambiente. Propuestas como el desarrollo a escala humana y desarrollo sostenible, presentan ideas un poco más humanas y ecológicas respectivamente. El desarrollo sostenible hace énfasis en el hombre y el ecosistema, aquí, es importante la satisfacción del hombre pero teniendo en cuenta principalmente la pobreza y el ambiente.

El desarrollo humano, que surge por iniciativa del PNUD plantea que la riqueza de las naciones está en las personas que las habitan y la pobreza se explica más por la privación de capacidades que por la falta de recursos, de ahí que Amartya Sen plantee que:

El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que se pueden encontrar los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos. (Sen, 2000, p.3)

Con este nuevo enfoque de Naciones Unidas se produjo un cambio importante en los paradigmas de la cooperación internacional. Pierde peso la asociación hecha hasta entonces entre *crecimiento y desarrollo*, por lo que deja de considerarse el PIB como única herramienta de medición del desarrollo y se elabora el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que incorpora otros aspectos o variables, dentro del concepto de desarrollo. Esto pone sobre la mesa los objetivos de desarrollo social, la erradicación de la pobreza y la referencia a las personas como principales destinatarios de los beneficios del desarrollo.

De acuerdo con el PNUD, el desarrollo humano abarca mucho más que la variable económica: significa un estado en el que las personas puedan vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses.

(...) Por eso el desarrollo significa mucho más que el crecimiento o disminución del ingreso nacional per cápita, el cual constituye solamente un medio (...) para ampliar las opciones de la población. Un elemento fundamental para la ampliación de esas opciones es el desarrollo de la capacidad humana (...). Las capacidades esenciales son una vida extensa y sana, la educación y el conocimiento, el acceso a los recursos para una vida digna y la potestad de participar en la vida comunitaria. (Tassara, 2011 a)

Por estos mismos años se aborda la dimensión del desarrollo sostenible. En 1992 se celebra la Conferencia de Río , “Cumbre de la Tierra” en la que se aprueba la Agenda 21 a través de la cual se buscaba integrar medio ambiente y desarrollo, propósito con el cual se comprometió a la Cooperación Internacional.

Aparejado al concepto de desarrollo más sostenible, emerge el concepto de desarrollo local sostenible con lo cual lo local asume decisiones a ese respecto, lo cual se convierte en un derrotero de muchos municipios. El desarrollo local surge como oposición a una visión Fordista del desarrollo ajustada más al carácter y los tiempos de la autonomía y autogestión de los territorios. El desarrollo local se empieza a esquematizar como un proceso endógeno de los territorios.

El desarrollo local comienza a definirse entonces como “un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar, al menos, tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a las empresas locales usar, eficientemente, los factores productivos, generar economías de escalas y aumentar la productividad a niveles que permitan mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores, sirven de base al proceso de desarrollo, y otra político-administrativa en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible.²³ (Vázquez, 2000, p.6 tomado de Pérez, 2006)

Se destaca la importancia que cobra la preminencia de las acciones locales en pos del desarrollo, claro está sin desconocer la injerencia de otras esferas institucionales nacionales e internacionales (llámese cooperación al desarrollo) en ese mismo desarrollo.

(...) el desarrollo local puede ser un enfoque más política que económico que político. Si las empresa, están desterritorializadas, las instituciones políticas no lo están. Los gobiernos locales definen por su territorio, por el territorio de su competencia institucional y es el presente y el futuro de ese territorio, lo que da sentido a su función. Mientras tanto, las empresas no defienden intereses locales (puede que sí, en algunos casos), sino que operan en un territorio (su base de operaciones locales). En esta disyuntiva entre lo político y lo económico, parecen discurrir muchas de las reflexiones y propuestas asociadas al desarrollo local. (Barreiro, 2000)

De allí también lo que se empieza a vislumbrar como una realidad de los territorios, es lo que en la actualidad se llama la alianza pública - privada como base para el desarrollo o

²³ Vázquez, 2000: Desarrollo Económico local: aproximación a un marco conceptual, citado por Pérez, 2006.

dicho de otra forma para la gestión del riesgo de desastres, que apunte a acciones de sostenibilidad del territorio, desde lo local. Lo que se conoce actualmente como “*del riesgo compartir a un valor compartido*”²⁴ lo que resulta ser un argumento empresarial a favor de la reducción del riesgo de desastres.

Simultáneamente con estas discusión, desde lo local, se tenía como telón de fondo a la Conferencia de Río le siguen la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Kyoto, 1997; la Conferencia de N.U sobre desarrollo sostenible en el 2002 (Río + 10) y la Conferencia sobre desarrollo sostenible en 2012 (Río + 20).

Tanto el CAD como muchas ONGD asumieron, luego de la Conferencia de Beijing (VI Conferencia Mundial sobre la Mujer) en 1995, el enfoque de género con el fin de incluir la participación de las mujeres en el desarrollo. Este enfoque se conoce como “género en el desarrollo” y fue propuesto como herramienta para diseñar acciones de desarrollo y de ayuda humanitaria. En ese mismo año se celebró la Conferencia de Copenhague en la que se plantea la iniciativa 20:20²⁵ que fue aprobada un año más tarde en el Consenso de Oslo.

En 1996 el CAD de la OCDE aprobó el documento “*Dando forma al siglo XXI. La contribución de la cooperación al desarrollo*”, que planteaba la lucha contra la pobreza como el objetivo principal de la cooperación y anticipa lo que posteriormente es conocido como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Objetivos que ponen la lucha contra la pobreza en el primer plano de la agenda del desarrollo.

Es en la Cumbre del Milenio realizada el 8 de septiembre del año 2000 en donde a través de la Declaración del Milenio, se fijan dichos objetivos: ODM, que se dice que constituyen los actuales principios ordenadores de la política de desarrollo y se reflejan en las estrategias y las prioridades de todos los donantes internacionales.

²⁴ Para ampliar este tema ver: Naciones Unidas. Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR) 2013.

²⁵ La iniciativa 20:20 propone que el 20% de la Ayuda al desarrollo y el 20% del presupuesto de los países en desarrollo se destinaran a servicios sociales básicos, partiendo del planteamiento de que no es posible el desarrollo humano si no existe suficiente inversión en servicios sociales básicos.

Los primeros siete objetivos acordados hacen referencia a la erradicación del hambre y de la pobreza, la promoción de la educación primaria universal, la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil y maternal, la detención del avance del VIH/SIDA, paludismo y tuberculosis y la promoción de la sostenibilidad del medio ambiente.

El último objetivo se centra en fomentar una asociación mundial para el desarrollo, a través de la materialización de un compromiso firme que aúne recursos y voluntades en forma de alianzas entre países ricos y pobres.

Los cambios de enfoque, donde se hace incorporación del concepto de desarrollo humano, desarrollo sostenible, enfoque de género, globalización, etc., como telón de fondo en el panorama internacional se crea una nueva dinámica interna en algunos países a la luz de las propias historia de la construcción y relacionamiento con otros países, de lo cual emergen nuevos actores en el marco de las relaciones internacionales.

3.9 La cooperación al desarrollo y la gestión del riesgo de desastres

En los años 90' las comunidades internacionales, comprometidas con la ayuda y la cooperación al desarrollo, se propusieron potencializar, fortalecer los preparativos y la respuesta humanitaria como labor para reducción²⁶ de los riesgos de desastres, lo cual condujo a enmarcar la labor de reducir el riesgo como un asunto humanitario relacionado de manera exclusiva con la gestión de emergencias.

No cabe duda que la comunidad dedicada a la ayuda humanitaria de la década de los 90' ayudó a impulsar la agenda de la *“reducción del riesgo de desastres”*²⁷, salvar vidas y promover mejor preparación sin embargo ese accionar produjo consecuencias como el que la prevención y la mitigación, que constituyen el concepto de reducción de riesgos,

²⁶ Lo cual ya se discutió en páginas anteriores, mostrando que permanece la confusión de que reducir el riesgo es igual a reducir el desastre, en el primero se habla de procesos y en el segundo de acciones. Desde esta concepción para identificar el problema lleva a acciones muy diferentes con resultados de sostenibilidad y resiliencia en uno o de gastos cada vez más altos para subsanar un desastre que no termina y que se agrava en el tiempo.

²⁷ Como ya se planteó, por la confusión conceptual, realmente esta expresión la orientación de esta expresión está dirigida a “atender el desastre”

tomaran un lugar en la fórmula de la acción social, lo cual trajo de manera agregada una gran auge de esta actividad, con el tradicional enfoque de atención de desastres.

Lo que ha sido por mucho tiempo un histórico vínculo entre las acciones humanitarias y la reducción de los riesgos, se plantea que actualmente está:

(...) mostrando sus límites y actualmente se considera como un reto principal para lograr que la RRD sea un componente integral del desarrollo ambiental, económico y social, y para comprender todas las implicaciones y el potencial de la reducción del riesgo de desastres a lo largo de otros sectores, no sólo el humanitario.²⁸ (EIRD, 2011)

Desde la década de los 90²⁹ existe un renovado impulso de un marco conceptual, de aceptación en los medios académicos, que explica que los desastres están relacionados con los procesos de desarrollo impulsados y son el producto de escenarios de riesgo preexistente. La red de estudios sociales determina los desastres como una problemática social o como *"problemas no resueltos del desarrollo"* (LA RED, 1992).

Frente a la idea propuesta por LA RED, Alan Lavell llama a una reflexión y precisión que es válido presentarla aquí, porque aclara la base del planteamiento que viene a continuación, que evidencia la estrecha relación existente entre la construcción de los riesgos y el modelo de desarrollo existente:

Claramente tal idea encierra una contradicción obvia dado que el "riesgo" que condiciona la existencia posterior de un desastre es también visto como un producto de los modelos históricos de "desarrollo" sufridos en la región y sus

²⁸ EIRD: Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante desastres. Revisión de medio término 2010- 2011.

²⁹De acuerdo con investigaciones de Alan Lavell (1999), los orígenes "modernos" del debate sobre riesgo y desarrollo se dieron en 1983 cuando Cuny brindó una primera sistematización exhaustiva de ideas sobre la forma en que los desastres pueden interrumpir el proceso de desarrollo mientras, a la vez, ofrecen oportunidades para el desarrollo futuro. Así mismo, cómo los procesos de desarrollo podrían crear condiciones de vulnerabilidad que contribuirían a la concreción de desastres en el futuro. Debate que había sido explorado por autores como Westgate, Wisner y O'Keefe (1976, 1976^a y 1977) y Hewitt (1983) durante los 70 y los inicios de los 80.

consecuencias en términos de pobreza, desigualdad, exclusión social, distribución de ingresos, acceso a la tierra, etc.³⁰ (Lavell, 2000)

La reflexión de Lavell sobre el riesgo va un poco más allá y aclara un camino de comprensión, y con una exigen mayor de cambio de paradigmas al plantear:

(...) no se podrán resolver los problemas del riesgo dentro de los parámetros del modelo en sí, por ser estructuralmente condicionados. Esta contradicción se resuelve si: i) tomamos la posición de que los llamados modelos de desarrollo” son en realidad “modelos de crecimiento económico” con impactos diferenciados en términos del desarrollo de distintos sectores de la sociedad; o, ii) que no asumamos al utilizar la frase “problemas no resueltos del desarrollo” que estamos refiriéndonos a componentes olvidados o irresueltos de los modelos impuestos, sino más bien a aspectos específicos que deben considerarse prioritarios en la planificación del desarrollo. (Lavell, 2000)

Atendiendo a la lógica de su explicación deja claro la conexión entre riesgo y desastre como componentes de un mismo proceso, refutando la hasta ahora creencia de muchas instituciones públicas, privadas locales y organismos de cooperación internacional al desarrollo, que los desastres son productos de la “furia” de la naturaleza y son los mal llamados “desastres naturales”.

La importancia de la precisión conceptual del riesgo con sus factores; amenaza por vulnerabilidad, así mismo el desastre (como actualización del riesgo) y consecuentemente con ello las alternativas (prevención, preparación, rehabilitación) con que se debe “intervenir” en los países en desarrollo, establece la diferencia en los resultados de las acciones que se esperan lograr en términos de desarrollo sostenible.

³⁰ Capítulo publicado en el libro Del Desastre al Desarrollo Sostenible: El Caso de Mitch en Centroamérica, editado por el BID y CIDHS, 2000, compilado por Nora Garita y Jorge Nowalski.

Esta debilidad o desfase para el manejo de los conceptos lo hace evidente Cardona (2008) cuando muestra el enredo conceptual de gestión de riesgo de desastre citando a Lavell:

No es extraño, que aún hoy en día, para referirse a la preparación y la respuesta en caso de emergencia se emplee la denominación prevención o prevención de desastres. Esta ambigüedad se debe, aparentemente, a la preponderancia que siguió teniendo el concepto de desastre como emergencia y no el de desastre como riesgo mayor que se materializa. Hoy, sin embargo, para algunos la reducción o mitigación de un desastre, requiere en rigor que el desastre exista (...) En efecto, con razón puede aceptarse que prevenir un hecho, como lo es un desastre, puede ser una contradicción e incluso puede sonar arrogante; aparte que puede seguir manteniendo la connotación de fenómeno natural con la que muchos se confunden. Por esta razón en el contexto internacional, se acepta como conveniente cada vez más, el referirse a riesgo, dado que una vez entendido el concepto es más claro y efectivo para efectos del objetivo de lo que se ha querido promover como prevención y mitigación: la reducción del riesgo. (Cardona, 2008)

La gestión de riesgos no es una acción puntual sino un proceso social complejo que pretende reducir el riesgo para que el desarrollado alcanzado por el conjunto social se mantenga en el tiempo. Asegura Lavell que la gestión de riesgo como proceso:

(...) no puede existir como una práctica, actividad o acción aislada, es decir con su propia autonomía. Más bien debe ser considerada como un conjunto íntegro y funcional del proceso de gestión del desarrollo global, sectorial, territorial, urbano, local, comunitario o familiar, y de la gestión ambiental en búsqueda de la sostenibilidad. Las acciones e instrumentos que fomenten la gestión del desarrollo deben ser a su vez los que fomenten la seguridad y la reducción del riesgo. (Lavell, 2002)

El enfoque de la gestión del riesgo puede inclusive incidir en el debate del *contínuum ayuda-rehabilitación-desarrollo* que viene adelantando desde hace un tiempo la cooperación al desarrollo desde la Acción Humanitaria. No solo la reducción de los riesgos, que de hecho está conceptualmente contenida en la gestión de riesgo, debe incorporarse longitudinalmente en todas las actividades humanas en un territorio “es *un enfoque y práctica*” que orienta los procesos de conocimiento, reducción del riesgo en el marco de la prevención y mitigación de los riesgos, y el manejo del desastre con los preparativos, la respuesta de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción. Como dice Claudia Natenzon (Natenzon, 2003 citado en Bataglia, 2008)

Respecto a la Gestión, entendida como Gestión del riesgo puede decirse que “gestionar el riesgo es anticipar el futuro. La gestión entre otras cuestiones permite, analizar, evaluar, tratar y controlar los riesgos aplicando sistemáticamente políticas, procedimientos y prácticas. Se trata de estar preparados para lo que pueda suceder, de tomar acciones destinadas a eludir y reducir la exposición, frente a los peligros en lugar de reaccionar después que un evento ya ha ocurrido. Relacionándola con el concepto de gestión, puede agregarse que esta involucra la “toma de decisiones y la producción de políticas de acuerdo a las normas, los valores y la ética, considerando una pluralidad de perspectivas e intereses legítimos.” Posibilita además anticipar escenarios, introduce los aportes de la ciencia, se apoya en la participación ciudadana, tiene en la comunicación uno de sus principales instrumentos y contribuye finalmente a fortalecer la gobernabilidad. (Bataglia, 2008)

Con esta reflexión, (Natenzon, 2003 citado en Bataglia, 2008), muestra que la gestión del riesgo es un proceso de planificación que además involucra a todos los actores sociales de un territorio, es decir es participativo. Es necesario enfatizar en este punto que después que la AOD ha trabajado con tanto ahínco en la ayuda humanitaria y la emergencia como una respuesta internacional a los desastres, debe comprender que

este es uno de los elementos de la gestión del riesgo³¹ y lo que se pretende con el concepto de gestionar los riesgos es establecer la integralidad del proceso. Situación que vuelve a estar en coyuntura cuando se enfatiza en la reducción del riesgo, volviendo con ello a fragmentar el proceso, perdiéndose nuevamente con ello la integralidad que debe ser el accionar de la cooperación internacional al desarrollo si en realidad su pretensión es la de gestionar el desarrollo sostenible en los territorios. Esta puede ser una realidad para Colombia, sin embargo la exigencia internacional, desde su comprensión, es solamente RRD.

Esta historia de fragmentación del proceso está en el corazón mismo de la propia dinámica de análisis de la gestión de riesgo ya que parte desde un enfoque tradicional en el desastre, identificado como un problema de la sociedad y del desarrollo, hacia un enfoque desde el riesgo como producto de una manera particular de hacer desarrollo expresada en sus formas particulares de producción, consumo, distribución, asentamiento, explotación de la naturaleza. Se pasa de la concepción del “desastre natural” como evento sorpresivo atribuido a la naturaleza a una concepción mucho más holística que corresponde al riesgo.

Como conquista del MAH, y avance en el plano internacional dio espacio para la construcción de un nuevo lenguaje que aún no ha sido apropiado ni por las mismas organizaciones de Naciones Unidas:

En el ámbito internacional en general, el MAH ha ofrecido a los gobiernos un ‘lenguaje’ y un enfoque común sobre el riesgo de desastres, lo cual también es importante para prestar apoyo a la cooperación internacional y regional para la RRD. Un ejemplo de esta relación es el hecho que todos los 168 gobiernos y las muchas organizaciones internacionales y regionales que negociaron el MAH acordaron evitar el término desastres “naturales”, mostrando así un creciente nivel de sensibilización sobre la necesidad de centrarse en la reducción de las vulnerabilidades sociales, como la causa principal de los desastres. (EIRD, 2011)

³¹ La gestión del riesgo implica el conocimiento, reducción de los riesgos (mitigación y prevención), manejo del desastre (preparación- respuesta al desastre y la recuperación -rehabilitación-reconstrucción-Todos ellos como parte de un mismo proceso que es gestionar el desarrollo.

Desde el enfoque del desastre, el impacto se confunde con la ocurrencia del evento de la propia dinámica natural, fenómenos naturales que desencadenan rupturas en los procesos normales y cotidianos de la sociedad, eventos “inexplicables”; ajena al mundo real donde se experimentan los impactos de los desastres y procesos inevitables ante los cuales la sociedad no puede hacer nada, son fenómenos externos a ésta, que una vez ocurridos surge un escenario donde los espacios natural y social se oponen y entran en conflicto.

Ante la fatalidad con la que se contemplan los desastres la intervención que se concibe es reactiva, donde se hacen acciones que reproducen lógicas paternalistas en lo local y desde lo internacional hace su aparición la ayuda humanitaria que desde su más antigua tradición ratifica esta perspectiva. La situación que se evidencia es que no existe un cuestionamiento sobre el modelo de desarrollo (o una reflexión del tipo de desarrollo que se debe atemperar a determinados contextos sociales, culturales, geográficos, etc.) y en ese marco se gestan nuevos riesgos que al actualizarse serán nuevos desastres, lo cual mantiene un contínuum desastre- atención- construcción de riesgos que dificulta la sostenibilidad de los procesos de bienestar para los territorios.

El camino que se está recorriendo hacia una visión centrada en el riesgo, denominado gestión del riesgo, que implica un proceso social complejo, pues se explica como el producto de prácticas culturales, las desigualdades económicas, las problemáticas sociales, el deterioro ambiental y los modelos de administración centralizados y excluyentes, es decir, es el resultado de una construcción social, como producto de la interrelación de las dinámicas naturales y las dinámicas sociales sobre el entorno natural. Desde esta perspectiva el riesgo es multicausal y obedece a la conjugación de los factores de amenaza por vulnerabilidad.

Desde esta perspectiva, del riesgo, es posible conocer y reducir algunas amenazas e intervenir y mitigar las condiciones de vulnerabilidad para el aumento de la resiliencia frente a un desastre. El primer beneficio de este cambio de paradigma es que involucra la participación activa de todos los actores sociales del desarrollo en los territorios.

De esta manera el “Riesgo y desastre ya se visualizan como componentes de la problemática del desarrollo y no como condiciones autónomas generadas por fuerzas exteriores a la sociedad” (Cardona, 2008). De esta forma emerge la idea de que gestionar el riesgo es gestionar el desarrollo, ya que conocer y reducir los riesgos y transformar las condiciones socio-culturales, ambientales, político-administrativas y económico-productivas de un territorio, es un camino hacia una estrategia de desarrollo que apunta a reducir la vulnerabilidad en todas las dimensiones de un territorio.

La oportunidad que brinda el enfoque de riesgo es que permite la revisión sobre los factores que lo conforman: la vulnerabilidad y la amenaza. Se entiende por amenaza la probabilidad de ocurrencia de un evento (de origen natural o antrópico) que por sus características pueda producir daño o afectación a bienes y personas; y por vulnerabilidad las condiciones propias de esos bienes y personas que están expuestas en un espacio en un tiempo a una amenaza. Son términos que siempre van juntos: es difícil hablar de una amenaza sin vulnerabilidad o de vulnerabilidad sin amenaza. El desastre es el resultado de la materialización del riesgo.

3.10 La acción humanitaria y la cooperación al desarrollo

La cooperación al desarrollo se ocupa justamente de ello, el desarrollo, a diferencia de la Ayuda humanitaria que se ocupa del desastre. La Ayuda Humanitaria (AH) por su mismo origen, surge frente a la ocurrencia del mal llamado “desastre natural”.

Por definición la **Ayuda Humanitaria** es el:

Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales. (Pérez y Abrisketa, 2000)

A pesar de que la definición de la **ayuda humanitaria** sea polémica entre las instituciones que la prestan, por la complejidad y multiplicidad de contextos en que ha ido evolucionando en el tiempo de acuerdo con el devenir de las nuevas dinámicas mundiales, se distancia de la cooperación internacional, que se mueve bajo ciertos criterios de condicionalidad, no solo por el cumplimiento de determinadas actividades y objetivos, sino también por una serie de principios éticos y operativos que tradicionalmente le han sido inherentes: ayuda humanitaria, entre los que destacan la humanidad, la imparcialidad, la neutralidad y la independencia.

Por “defecto” de origen la **Ayuda humanitaria** actúa cuando el riesgo se ha materializado, es decir cuando ha ocurrido un desastre. En otras palabras, la AH inicia labores, históricamente, cuando los hechos se han consumado independientemente de que se quede un poco más (posiblemente un año) para apoyar ciertas circunstancias sociales.

Se podría decir que conceptualmente la **Ayuda Humanitaria** hace parte de uno de los procesos o intervenciones de la gestión del riesgo de desastres, cual es, el manejo del desastre como uno de los elementos relacionados con la primera respuesta para la protección de la vida, mientras que la cooperación internacional al desarrollo tendría que ver con todo el proceso el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo, la rehabilitación y la reconstrucción. Sin embargo para ello es necesario que se haga un trabajo concertado y coordinado por las instituciones internacionales bajo el concepto de gestión de riesgo de desastre como se viene trabajando en este documento.

Como parte de la transición, ha emergido en el avance hacia la *gestión del riesgo de desastres* (proceso social complejo) un énfasis en uno de sus procesos o intervenciones, cual es la *reducción del riesgo*. El impulso desde la *Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)* y la *Cooperación internacional al desarrollo* está siendo orientado, desde la concepción y prácticas, hacia la *reducción del riesgo de desastres*.

La *reducción de riesgos de desastres* (RRD) o la Reducción de Riesgo de Catástrofe (RRC), como también se denomina, es asumida como una respuesta a los desastres y no a los riesgos. Este concepto está definida, por la Estrategia Internacional de

Reducción de Riesgos de Desastres de Naciones Unidas (EIRD, 2004), como el: “Marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible”. Y basada en esa misma terminología, bajo este contexto conceptual se agrupa las siguientes definiciones tomadas de la EIRD (2004):

La “preparación” “las actividades y medidas tomadas anticipadamente para asegurar una respuesta eficaz ante el impacto de amenazas, incluyendo la emisión oportuna y efectiva de sistemas de alerta temprana y la evacuación temporal de población y propiedades del área amenazada”.

La “mitigación”, consistente en “medidas estructurales y no-estructurales emprendidas para limitar el impacto adverso de las amenazas naturales y tecnológicas y de la degradación ambiental”.

La “prevención”, que serían las “actividades tendentes a evitar el impacto adverso de amenazas, y los medios empleados para minimizar los desastres ambientales, tecnológicos y biológicos relacionados con dichas amenazas”.

Esta conceptualización de la EIRD es adoptada por parte de la Unión Europea, para incorporar la RRC en las políticas europeas de cooperación para el desarrollo y de acción humanitaria, que tienen en su definición una tendencia a trabajar en el desastre o a prevenir el desastre, aunque se verbaliza que se está en el marco del riesgo.

Esta conceptualización se desarrolla en los años 90’ cuando las comunidades internacionales estaban dedicadas a potencializar y a fortalecer los preparativos y la respuesta humanitaria como labor para reducción de los riesgos de desastres, lo cual condujo a enmarcar la labor de reducir el riesgo como un asunto humanitario relacionado de manera exclusiva con la *gestión de emergencias*.

No cabe duda de que la comunidad dedicada a la ayuda humanitaria de la década de los 90' contribuyó a impulsar la agenda *de la reducción del riesgo de desastres*, salvar vidas y promover mejor preparación para el desastre, sin embargo ese accionar produjo consecuencias como el que la prevención y la mitigación (acciones estructurales de la reducción de riesgos) tomaran un lugar en la fórmula de la acción social, lo cual trajo de manera agregada una gran auge en su actividad.

La Gestión del riesgo, un concepto de los 90', entendido como un proceso social complejo en un territorio propuesto por el grupo de La RED. Los procesos que implican la gestión de riesgos esta la prospectiva, la correctiva y la reactiva dentro de esta última se desarrollan las acciones de la Ayuda Humanitaria. “La gestión del riesgo colectivo involucra tres políticas públicas distintas: la identificación del riesgo (percepción individual, representación social y estimación objetiva), reducción del riesgo (prevención y mitigación) y el manejo del desastre (respuesta y recuperación)” (Cardona, 2008, p.4).

Tomando varios autores (Lavell, Cardona, Ley Colombiana 1523 de 2012) para recoger los elementos a tener en cuenta en la gestión del riesgo se organiza en la matriz que se muestra a continuación, que facilite en un escenario de procesos, intervenciones y acciones que faciliten la gestión del desarrollo con un enfoque de gestión del riesgo. Ver TABLA 4.

TABLA 4. MATRIZ DE PROCESOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

| Procesos | Intervenciones | Acciones |
|--------------------------------|--|---|
| CONOCIMIENTO DEL RIESGO | Caracterización de los riesgos Análisis de riesgos Monitoreo de los riesgos Comunicación del riesgo | |
| REDUCCIÓN DEL RIESGO | Intervención prospectiva | Prevención Mitigación |
| | Intervención Correctiva | |
| | Transferencia del riesgo | |
| MANEJO DEL DESASTRE | Intervención Reactiva | Ayuda Humanitaria (AH) Rehabilitación, Reconstrucción. |

Nota. Fuente: Elaboración propia basada en la Ley 1523 de 2012, Lavell (2009).

Así las cosas, la ayuda humanitaria, que es un instrumento de la política española de Cooperación Internacional al Desarrollo, estaría ubicada en un lugar neurálgico dentro del proceso social complejo de la GRD, se localiza en el proceso de Manejo de Desastres y tiene como objetivo suministrar asistencia para salvar y conservar vidas y aliviar el sufrimiento inmediato de la población afectada y en un “alargamiento” de las acciones lo orienta hacia la prevención, preparación, rehabilitación y reconstrucción.

Así mismo la cooperación al desarrollo es en esencia un mecanismo para promover y difundir un determinado concepto de progreso económico y social que se entiende como desarrollo.

Desde esta perspectiva la ayuda humanitaria tiene un lugar natural, de proceso, dentro del concepto que está comprendido, en lo que se llamará el macroproceso, en la gestión del riesgo de desastre. Por otro lado está la cooperación al desarrollo que es un mecanismo para impulsar el desarrollo sostenible, facilitar que la gestión se haga con enfoque de gestión del riesgo y no de manejo de desastre.

Si se observa desde una visión la evolución del concepto de VARD (Vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo)

, surgido de la relación entre emergencia - desarrollo y ayuda humanitaria - cooperación al desarrollo bien podría proponerse esta cadena de enfoques. Ver TABLA 5.

TABLA 5. MATRIZ DEL VARD A LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

| Década | Enfoque | Características |
|---------------|------------------------------|---|
| 80´ | CONTINUUM HUMANITARIO | <ul style="list-style-type: none"> • Faces encadenadas de un proceso lineal • Lógicas de intervención diferentes. • Actores, procedimientos, mecanismos y plazos de tiempo específicos. • Busca transición armónica entre etapas. |
| 90´ | CONTIGUUM HUMANITARIO | <ul style="list-style-type: none"> • Combinación de diferentes acciones de formas de actuación. • Acciones en un mismo contexto • La evolución determina el peso de las diferentes actuaciones e instrumentos. |

| Década | Enfoque | Características |
|--------|--|--|
| 00´ | GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES | <ul style="list-style-type: none"> • Actuación por procesos: conocimiento, reducción del riesgo y manejo del desastre (respuesta, rehabilitación reconstrucción). • Construcción de escenarios de riesgos para el diseño de la planificación y para la toma de decisiones. • Riesgos: amenaza por vulnerabilidad sobre capacidades. |

Nota. Fuente: elaboración propia, basada en los conceptos de Izquierdo (2006) y Lavell (2004)

Todas dos, **Continuum** y **Contiguum**, son unas actuaciones, con temporalidades definidas que trabajan con base en **acciones** que emergen de intervenciones puntuales en escenarios de desastres dinámicos y la gestión del riesgo de desastres es un salto cualitativo al trabajo por **procesos**. La gestión del riesgo permite “entrar” al territorio desde el riesgo para prever, planificar, conocer, reducir y prepararse para el desastre y no al contrario.

La **AH** a la que se hace alusión en esta discusión (y dentro de todo el documento) que es la requerida en el manejo de desastre producto de un riesgo mal tratado o no reconocido a tiempo, que se crea en un desencuentro de la consolidación de la vulnerabilidad de poblaciones e infraestructura frente a la ocurrencia de fenómenos de origen natural, que se convirtieron en amenazas.

Verificando las áreas establecidas por el CAD para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la Cooperación Española (mencionando el escenario de interés) que son utilizadas para emergencias complejas y para la atención a desastres de riesgos mal manejados (naturaleza – sociedad). Esta Ayuda al desarrollo española evidencia dos enfoques de actuación: uno correspondiente a una visión centrada en la Ayuda Humanitaria y otra en la Cooperación al Desarrollo, cada una con su propio objetivo, instrumentos y actores. Muy probablemente esta actuación de separación conceptual, de no trabajar el riesgo - desastres - desarrollo como parte de una misma agenda, inhibe la creación de un espacio para pensarse una vía que unifique los dos enfoques y facilite la eficacia de la acción.

Cada uno de los dos enfoques de trabajo cuenta con elementos característicos que ubican la problemática en dos escenarios (AH y cooperación al desarrollo), supuestamente opuestos, pero que son los dos elementos que emergen como marco por la búsqueda, en un proceso social complejo, de construcción de resiliencia.

Finalmente, la Ayuda Oficial al Desarrollo despliega su actuación en medio de la polarización, esto es, gestionar el desastre (prevención, preparación, respuesta, rehabilitación, reconstrucción) o gestionar el desarrollo (construir resiliencia en una acción sistémica desde la dimensión socio – cultural, económica-productiva, políticas-institucional, ambiental).

3.11 Acción humanitaria en la cooperación internacional al desarrollo de España

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)³² adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es el órgano de fomento, gestión y ejecución de la política Española de cooperación internacional para el desarrollo y un elemento esencial de la acción exterior del gobierno.

Los objetivos de la AECID son la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible. La declaración del Milenio y los acuerdos derivados de las Cumbres de Naciones Unidas ratificados por España son los principales referentes de la Política de Desarrollo Internacional.

Desde el 2005 la AECID cuenta con una base logística situada al pie de la pista en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz en Madrid, cedida por el Ministerio de Defensa. Así mismo en el 2008 se inauguró el Centro Logístico Humanitario de la Cooperación Española en América Latina, situado en Panamá. Ambos centros tienen material humanitario sujeto a los estándares internacionales humanitario y su ubicación permite una atención eficaz en diferentes regiones.

³² Acción Humanitaria: http://www.eird.org/wikies/images/Ayuda_Humanitaria.pdf (2014, 26 de mayo).

Dentro de los sectores prioritarios de intervención tiene: agua y saneamiento, atención sanitaria, cobijo, seguridad alimentaria, ayuda alimentaria, seguimiento y evaluación de proyectos y prevención y preparación ante desastres.

Desde el PACI del 2003 se habla de la Ayuda Humanitaria como una acción coordinada (cooperación gubernamental, descentralizada, ONG, organismos internacionales especializados) para atender un “desastre Natural” o humano con lo cual se reconoce las acciones que se han desarrollado desde el 2001, desde la Cooperación española, para trabajar en tres fases diferenciadas.

(...) un primer momento, en el que los nuevos acuerdos adoptados con Protección Civil permiten, si se considera oportuno, enviar un primer contingente de ayuda en menos de 24 horas. Una segunda fase en la que se envían distintas formas de asistencia (ayuda médica, alimentación, vestido, agua potable y viviendas provisionales) en función de las características del desastre. Una tercera y última fase en la que se inicia el proceso de Rehabilitación. (SECIPI, 2002, p.27)

En el marco de la Ayuda Humanitaria se piensa la rehabilitación desde el postconflicto, pero no así desde lo el mal denominado “desastres naturales”, dejando este último sin darle alcances. En este periodo de la cooperación Española.

Desde la reflexión ya mencionada de Lavell: “gestionar el riesgo es gestionar el desarrollo” para lo cual los Estados del mundo se vienen comprometiendo en una agenda en búsqueda de “Ciudades Resilientes”. Sin embargo esta apreciación todavía, en términos generales no ha tenido cabida conceptual ni operativa en la Cooperación al Desarrollo, tampoco en sus diferentes tipologías incluyendo la cooperación descentraliza. Esta distancia conceptual entre las agendas de la Gestión del Riesgo de Desastres y de la Cooperación al Desarrollo, se evidencia en la práctica municipal (por mencionar un escenario de interés).

En una práctica sobre los “espacios grises” en el ejercicio mismo del terreno emerge una comprensión que hace el tránsito de Ayuda Humanitaria a Acción Humanitaria.

La Comisión Europea (2009) cuenta con una *“Estrategia de la UE en apoyo de la reducción de riesgos de catástrofes en los países en desarrollo”* dando un apoyo definitivo a desarrollar acciones en reducción de riesgos de catástrofes (RRC) y de paso desde el plano político y estratégico, marco un proceso de definición de sus bases conceptuales y legales que ha resultado en un fortalecimiento de la relación entre la VARD (Vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo), como los tres ámbitos de la cooperación internacional.

Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de Febrero de 2012, *“Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano”*. La dificultad que se evidencia en la lectura de los documentos enraizados en estas propuestas y que se muestra de manera contundente precisamente en uno de los textos madre, de donde emanan la política comunitaria de RRD para sí mismas y en apoyo comunitario y de los países miembros, de esta temática hacia el resto de los países del mundo, es la confusión conceptual visto sobre un comunicado de la Comisión.

En términos de mejorar la calidad y la coordinación en la respuesta humanitaria de la Acción Humanitaria (AH) de la Cooperación Española, además de proponer una mayor vinculación con las instituciones de apoyo de respuestas comunes, el Fondo Central de Respuestas ante Emergencias (CERF) o los llamamientos del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), tiene como compromiso fortalecer la resiliencia mediante el apoyo a la preparación de la respuesta.

La AH española apuesta por fortalecer los mecanismos de resiliencia de las poblaciones sometidas a riesgo a través del apoyo a la preparación para la respuesta a la crisis (emergencias o no) por medio de mecanismos y estrategias de alerta temprana, planes de contingencia y pre-posicionamiento tanto propios como en sinergia con los de los actores humanitarios clave. La CE se compromete a apoyar el desarrollo del Plan de Acción de Hyogo así como a participar en su revisión desde este enfoque de preparación y refuerzo de la resiliencia de las poblaciones vulnerables a desastres naturales. (SGCID, 2013, p.98)

Este histórico vínculo entre las Acciones humanitarias y la reducción del riesgo esta se puede evidenciar en la siguiente declaración:

(...) mostrando sus límites y actualmente se considera como un reto principal para lograr que la RRD sea un componente integral del desarrollo ambiental, económico y social, y para comprender todas las implicaciones y el potencial de la reducción del riesgo de desastres a lo largo de otros sectores, no sólo el humanitario.³³ (EIRD, 2011).

En un vistazo sobre las áreas establecidas por el CAD para la Ayuda Internacional al Desarrollo se evidencian dos líneas de actuación: uno correspondiente a una visión centrada en la Ayuda Humanitaria y otra basada en apuestas por el desarrollo, cada una con su propio objeto de estudio y tipo de ayuda.

Así las cosas, los dos países (Colombia y España) tienen descencuentros entre los enfoques de actuación (desastre o riesgo) en sus intervenciones desde la cooperación al desarrollo. Por su parte, Colombia, que se encuentra en transición de enfoque ya que va normativamente desde abandonar un paradigma de prepararse solamente para el desastre, caminando hacia la actuación integral desde la gestión del riesgo de desastres. A diferencia de España donde las líneas son de ayudar entorno al desastre y desde esa dimensión cooperar para el desarrollo.

Cada uno de estas dos líneas de trabajo cuenta con elementos característicos que inicialmente pueden catalogarse en una comprensión pedagógica:

Enfoque conceptual desde el Desastre: En una parte del “espectro” de la reflexión, el conocimiento y la acción tendrían una polarización dedicada hacia los hechos cumplidos, la materialización del riesgo (desastre). Algunas características, manejadas integralmente, serían:

³³ Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante desastres. Revisión de medio término 2010- 2011.

- El *análisis* desde el desastre sitúa en el centro de la problemática a la exacerbación de los fenómenos naturales que impacta e interrumpe el desarrollo de un territorio.
- El énfasis está en el *conocimiento* del fenómeno mismo, hacia el impulso el desarrollo de habilidades y destrezas sobre la preparación y atención para la respuesta ante los desastres ocurridos.
- Consecuentemente con ello las *gestiones y acciones* institucionales o las reflexiones conceptuales se concentran hacia la ayuda de emergencias, la reconstrucción – rehabilitación, para recuperarse del impacto y la resiliencia enfocada a resistir los desastres.

Enfoque conceptual desde el Riesgo: En otra parte del “espectro” de la reflexión, el conocimiento y la acción estarían enfocados a la interrelación de las dinámicas naturales frente a las dinámicas sociales donde surge el Riesgo. El enfoque tiene algunas características, manejadas integralmente, tales como:

- Desde este *análisis* se identifica como un problema potencial del conjunto de la sociedad y reconoce que dicha potencialidad se presenta de manera permanente e inherente a toda sociedad. Es un “efecto colateral” del desarrollo.
- Desde esta perspectiva el *conocimiento* se enfoca, analiza y evalúa el riesgo como una construcción social y en esa comprensión sus causas se fijan en los factores de vulnerabilidad que puede albergar el ejercicio de la interrelación dinámica entre: lo económico-productivo, lo político-institucional, lo socio-cultural y lo natural. Posibilitando el análisis más allá de la comprensión del fenómeno natural, como amenaza, y encontrando en su articulación con la vulnerabilidad el elemento central.
- Por su parte, la *gestión*, como aplicación de cooperación al desarrollo, se realiza en contextos específicos locales en desarrollo de acciones integrales, enseñanza de habilidades y conocimientos en todas las dimensiones del desarrollo, mejoramiento de la resiliencia para prosperar o “vivir bien”, que

empoderan a las comunidades y las entidades públicas. Acciones que se “encarnen” en procesos de sostenibilidad del desarrollo local, ordenamiento territorial y manejo de recursos de toda la sociedad con la participación activa de todos los actores sociales.

Colombia y algunas ONGs Españolas están entrando en transición desde lo conceptual o desde la praxis como se verá en el análisis del estado del arte. La transición “acción” y efecto de pasar de un modo de ser o estar a otro distinto, da la idea de proceso con cierta extensión en el tiempo e implica una especie de “pasaje” que no es permanente entre los dos estados (desastre y riesgo). Queda por indagar el estado en términos de transición en que se encuentran las instituciones público, privadas y personas que durante este periodo, para lo cual se identifican elementos del proceso anteriormente destacados, que parte del “espectro”, se orienta en su labor, conocimiento y conceptualización.

3.12 Cooperación descentralizada

Agustí Fernández de Losada, Director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona (2005-2012) y coordinador general del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (2008 – 2012), establece como inicio de la cooperación oficial descentralizada la década de los 90' donde los movimientos solidario de la sociedad civil para comprometer a los países ricos con el 0.7% del producto interno bruto para financiar el desarrollo de los más pobres, un punto de inflexión clave sobre esa misma temporalidad, está la Cumbre de la Tierra (1992) donde surge el concepto del desarrollo sostenible, movimientos y acciones que se revierten en los gobiernos locales como más cercanos a las movilizaciones sociales de sus territorios. Quedan ligados estos dos elementos el aporte del 0.7% y la sostenibilidad con los países en desarrollo y los gobiernos locales se ven impulsados a la solidaridad con países en desarrollo.

La solidaridad constituye uno de los valores fundamentales del sistema político europeo, tanto en su dimensión interna, vinculada a la definición de la cohesión

económica, social y territorial como objetivo fundamental, como en su dimensión externa, donde Europa se erige como el principal actor de la cooperación internacional al desarrollo a escala mundial. (Fernández de Losada, 2010)

La cooperación internacional de los entes locales era el paso esperado dentro de la evolución de la cooperación al desarrollo de España, en el impulso realizado de su propia descentralización.

Con el tiempo y de manera muy marcada en años recientes, la cooperación descentralizada favorece el establecimiento de relaciones más equilibradas basadas en el intercambio de experiencias. La horizontalidad de los hermanamientos da lugar al desarrollo de redes multilaterales alrededor de las cuales se asocian un mayor número de gobiernos locales con objetivos comunes. Con las redes, la cooperación descentralizada se dota de una visión más amplia, menos asistencial y más enfocada en la reciprocidad y el interés mutuo. (Zapata, 2008, p.4)

La Cooperación Descentralizada Pública es un fenómeno complejo y multifacético, que se sitúa a caballo entre el campo de las relaciones internacionales –donde prima la simetría, al menos en términos jurídicos y formales, ente los agentes implicados- y el campo de la cooperación al desarrollo, que parte de un paradigma de asimetría económica y social que pretende paliar. (Malé, 2006, p.3)

La **cooperación descentralizada** surge como en los 90' como una alternativa a una visión estatal central de la AOD. Se perfila en su época como una nueva forma, más dinámica y próxima a los ciudadanos, tanto del norte como del sur, de hacer la cooperación con nuevos actores territoriales.

En un sentido estricto, consiste en la cooperación realizada por las administraciones sub-estatales (gobiernos autónomos, diputaciones, ayuntamientos). En un sentido amplio, se trata de un nuevo enfoque de la

cooperación caracterizado por la descentralización de iniciativas y de la relación con el Sur, por la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil, y por una mayor participación de los actores de los países del Tercer Mundo en su propio desarrollo. (Dubois, 2000).

(...) la cooperación descentralizada en España, siendo esta “la cooperación que realizan todas aquellas Administraciones de ámbito inferior al estatal. Es decir, Administraciones Autonómicas y Administraciones Locales, y éstas de cualquier tipo: municipios, provincias, o cualquier agrupación administrativa que pudieran formar. Tienen cabida, por lo tanto, la cooperación que realizan las Federaciones de Municipios y Provincias, Mancomunidades, e incluso los Fondos de Cooperación Municipales que han ido surgiendo a lo largo de los últimos años por toda nuestra geografía” (Palacios, 2003). Esta cooperación descentralizada surge a principios de los ochenta coincidiendo con los procesos de descentralización administrativa que propiciaron un nuevo papel de los entes públicos locales y regionales. Y es en la década de los noventa cuando tiene un mayor auge y protagonismo vinculado a los movimientos sociales en favor del 0,7% para ayuda al desarrollo. (Calabuig, y Gómez-Torres, 2010, p.79)

Aquí se resalta la participación social como eje del trabajo al vincular a los actores locales clave en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que les dé valor y los transforme en agentes de su propio bienestar. A medida que evolucionan la teoría y la práctica del desarrollo en lo local, el territorio se consolida como principal unidad de referencia y de acción. Su conocimiento es fundamental para la gestión de los riesgos, su comprensión desde su dinámica natural (los fenómenos naturales, la constitución de las amenazas y vulnerabilidades) y social.

De acuerdo con Lozada la evolución de la cooperación descentralizada en Europa no es igual para todos los países, así el modelo en esta cooperación para países como Holanda, Alemania y Francia, donde toma gran fuerza con base en la solidaridad, evoluciona hacia un beneficio de las partes a través de compartir de forma directa experiencias y conocimientos con un apoyo mutuo.

Dicha evolución, que no es para nada cronológica, marca el tránsito entre un modelo de cooperación vertical, en el que el gobierno local del “Norte” traslada recursos al gobierno local del “Sur”, hacia un modelo de carácter horizontal en el que la relación, entre iguales y de carácter estratégico, genera un beneficio mutuo. (Fernández de Losada, 2010)

De acuerdo con la página web de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia se considera la cooperación descentralizada como el conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales. Se caracteriza por ser un modelo dinámico, con visión de mediano y largo plazo, en donde se ve implicada la responsabilidad política y la legitimidad, con el propósito de potencializar el desarrollo en el territorio, con la participación directa de los grupos de población interesados. Busca articular las necesidades y capacidades locales, a través de la creación de espacios de encuentro en donde participan los diferentes actores, lo cual incluye la noción multi-actor y multinivel, para establecer relaciones de reciprocidad entre socios. (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia, 2012)

Tradicionalmente, se ha creído que la cooperación internacional consiste en la transferencia de recursos de un país desarrollado, organismo, fundación, etc., hacia un país, municipio u organización de menor nivel de desarrollo. Esta visión asistencialista y cortoplacista, alimenta el tipo de relación asimétrica que tanto ha caracterizado a la cooperación para el desarrollo.

Es por esto, que se busca que la cooperación descentralizada avance hacia relaciones horizontales y recíprocas en las cuales, los gobiernos territoriales desarrollen sus capacidades, identifiquen sus potencialidades y necesidades y establezcan verdaderas estrategias de cooperación en las que se definan posibles **socios** que beneficien relaciones más duraderas y menos asistencialistas y que impacten los procesos de desarrollo local.

De acuerdo con Grandas Estepa, se busca que la acción exterior del municipio a través de relaciones de cooperación descentralizada, se convierta en un verdadero asunto de

política pública, que además, se encuentre inmerso en las dinámicas de la sociedad civil, a través del desarrollo de capacidades y se constituya en un proceso sostenible y proyectable en el tiempo.

La cooperación descentralizada tiene diferente interpretación, y consecuentemente con ello abarca un grupo de actores. Un ejemplo de ello es que la Unión Europea entiende que los actores de la Cooperación Descentralizada son todos los agentes o instituciones, tanto oficiales como de la sociedad civil, que no forman parte del gobierno central, entre otras, los poderes públicos locales.

Sin embargo el deseo de este estudio es concentrarse en la cooperación oficial descentralizada entendida como:

(...) el conjunto de acciones llevadas a cabo desde los gobiernos territoriales, de manera directa o a través de la sociedad civil. En esta modalidad, son los municipios, en su nuevo rol de instancias globalizadas, quienes por decisión propia entran en contacto con otros municipios y con entidades otorgantes, con cierta autoridad para la negociación. (Pérez, 2007 tomado de Grandas Estepa, s.f)

En ese sentido sería interesante, en el marco de la gestión de riesgo de desastres, centrar especialmente la atención en la Cooperación Descentralizada Municipal desde las propias administraciones municipales, es decir la que supone el establecimiento de una relación directa entre gobiernos locales de España-Colombia, sobre la base de la implicación y autonomía de dichos agentes.

Las definiciones propuestas, elaboradas por el grupo de trabajo de técnicos de cooperación de la Federación Española Municipales de Provincia (FEMP, 2010)³⁴ para definir la cooperación descentralizada son:

a. Directa: Se entiende por cooperación directa aquella modalidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la que el Gobierno Local español mantiene un vínculo de colaboración con Gobiernos Locales o entidades públicas o privadas de países

³⁴ Informe FEMP 2009.

socios en virtud del cual participa en la identificación y/o en la ejecución de una iniciativa de cooperación internacional. La modalidad de cooperación directa contempla la transferencia de recursos (económicos, equipos, conocimientos, asesoramiento) y se enmarca preferentemente en el ámbito de las políticas públicas que desarrollan los Gobiernos Locales. Se entiende por educación para el desarrollo y sensibilización realizada de forma directa aquella modalidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la que el Gobierno Local español ejecuta o co-ejecuta una iniciativa de educación para el desarrollo y/o sensibilización. Estas actuaciones se pueden llevar a cabo en coordinación con otros agentes de desarrollo o a través de alguna red a la que el Gobierno Local pertenezca, siempre y cuando éste participe de manera activa en la identificación y/o en la ejecución de las iniciativas.

b. Indirecta: Se entiende por cooperación indirecta aquella modalidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la que el Gobierno Local español participa en la financiación de una iniciativa de cooperación internacional presentada por una entidad del país donante (en general, una ONGD, Fondo de Cooperación o entidad especializada en desarrollo). Se entiende por educación para el desarrollo y sensibilización realizada de forma indirecta aquella modalidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la que el Gobierno Local español participa en la financiación de una iniciativa de educación para el desarrollo y/o sensibilización presentada por una entidad del país donante (en general, una ONGD o entidad especializada en desarrollo). (FEMP, 2010, p.33)³⁵

La importancia de la cooperación descentralizada es que se aparta en su accionar y propósito de las características más predominantes de la cooperación que tradicionalmente ha realizado y el factor importante de esta es precisamente los fundamentos locales que como EELL tiene, enmarcada en las responsabilidad frente a sus ciudadanos y justo este quehacer o experticia la que se comparten en la cooperación descentralizada.

³⁵ Informe FEMP 2009.

Relaciones directas entre instituciones públicas del Norte y el Sur; centrado en el fortalecimiento institucional y el apoyo a las políticas públicas locales y al ejercicio del poder local; cooperación de tipo horizontal que intenta poner en evidencia el interés mutuo de las instituciones implicadas; la movilización de los actores locales (ONGD, empresas, universidades, escuelas, etc.) bajo la iniciativa de los gobiernos locales elegidos; la dinamización y profundización de la democracia local, y una capacidad de control cercano de las actividades, mediante la implicación de la ciudadanía y de la sociedad civil en general. (Bustamante y de la Varga, 2013)

3.13 Desarrollo local-municipal. La cooperación desde y en lo municipal

Las Administraciones Locales poseen áreas de competencia en las que pueden representar un valor añadido, por ejemplo, en aspectos relacionados con la gestión de políticas públicas, como la vivienda, la recogida de basuras, la educación, el urbanismo, el medio ambiente, la formación de gestores públicos, la capacitación de cuadros técnicos que lleven a cabo la implementación de estas y otras políticas públicas etc. Obviamente, en función de su tamaño y su aportación en recursos, podrán participar de la cooperación en una u otra modalidad.

La selección de estas áreas sigue las pautas de comportamiento de la acción municipal y se centra en las ventajas que puede ofrecer respecto a otros tipos de cooperación. Los distintos estudios indican que los sectores de actuación se concentran en áreas de alto “componente social”, como son las infraestructuras sociales básicas y la educación. Estas actuaciones, realizadas en su mayoría por ONGs, se podrían complementar con otra serie de acciones en las que el valor añadido de los entes locales. (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional SECI, 2005, p.103)

(...) la cooperación de los gobiernos locales está especializada en el apoyo de la gobernabilidad democrática local y la descentralización, donde viene ganando relevancia en los últimos años. Es característica la construcción de relaciones directas y horizontales entre gobiernos locales del Norte-Sur, y por ende entre sus

ciudadanías respectivas y en las que el uso de los hermanamientos u otras fórmulas de cooperación directa como son el trabajo en red o convenios internacionales de corte multilateral y bilateral para la consecución de actuaciones conjuntas, pueden ayudar a conseguir esas relaciones. (SGCID, 2013, p.26)

Seria benéfico dado las necesidades actuales de coordinación de la ayuda y la cooperación en terreno, tal como lo plantea De la Fuente y Fernández (2011):

“(…) otro problema intrínseco de la cooperación internacional, y que se habría complejizado con la cooperación descentralizada, como es la falta de coordinación y complementariedad de los múltiples actores, programas, proyectos que trabajan en una misma región o localidad.”

El apoyo para el desarrollo local, en un proceso de descentralización que no termina de ser en Colombia, es fundamental. Si esta ayuda llega desde municipios hermanos, o desde municipios del mismo país que compartan sus fortalezas en el manejo de lo público y el cumplimiento de sus obligaciones en un impulso certero a la construcción y fortalecimiento de lo municipal. Como fue el caso presentado de la Alcaldía de Cali con los municipios vecinos y con municipios del Pacífico Colombiano.

La cooperación al desarrollo a través de las áreas estandarizadas por el CAD (CRS) se ejecuta sobre asistencias técnicas tales como, asesorías, cursos de formación material didáctica, etc. Instrumentalizando esta cooperación en capacidades físicas sectoriales como: educación, salud, infraestructura que aporta a aspectos segmentados del desarrollo pero no necesariamente haciendo una gestión del desarrollo. Sigue siendo un elemento de integración entre ambos países

En ese sentido sería interesante, en el marco de la gestión de riesgo de desastres, centrar especialmente la atención en la Cooperación Descentralizada pública o local "directa", es decir la que supone el establecimiento de una relación directa entre gobiernos locales (también desde las agrupaciones de estos en diferentes modalidades) de España-Colombia, sobre la base de la implicación y autonomía de dichos agentes.

El territorio es entendido como como un espacio construido socialmente:

(...) el espacio donde se materializan el conjunto de relaciones políticas, económicas, sociales y ambientales de un determinado grupo de población con intereses, problemas y proyectos comunes. Este concepto puede abarcar desde pequeños o limitados ecosistemas hasta espacios geográficos transfronterizos. El área que abarca un territorio dependerá, entonces, de las relaciones y la interdependencia que exista entre la convivencia de las comunidades con los ecosistemas y las actividades que se desarrollen en el espacio considerado. (CIF-OIT, 2010 a, p.11)

El análisis del territorio es indispensable para la comprensión de la estructura socio espacial de un escenario que será objeto de gestión de riesgos. El territorio es una construcción social y el conocimiento del mismo involucra la comprensión de las dinámicas naturales y sociales. Es un espacio de poder, de gestión, y de dominio del estado, los individuos, grupos, organizaciones y empresas locales, nacionales y multinacionales.

La cooperación descentralizada es una oportunidad para un trabajo en procesos, entre entidades homólogas como las administraciones locales, que favorezcan el fortalecimiento de sus propias estructuras tal como lo expresa Grandas:

Esta es una modalidad que sirve para potenciar la acción de los gobiernos locales como conductores del desarrollo local y la cohesión social. Sus potencialidades están determinadas fundamentalmente por su cercanía a la población, su mayor autonomía frente al conjunto de la cooperación al desarrollo y su sintonía con los procesos municipales de desarrollo. Como una cooperación que permite una participación directa entre homólogos, estimula los procesos de descentralización y otorga mayor autonomía y capacidad de gestión y decisión a los gobiernos locales. (Grandas Estepa, 2010).

El accionar de la cooperación al desarrollo en el marco de un enfoque desde la gestión de los riesgos territoriales (llamados actualmente de desastre), articulado a través de la cooperación descentralizada, hacia los territorios subnacionales (específicamente el espacio más cercano al ciudadano, que para algunos países se denomina municipio) podría ser una vía expedita con resultados más positivos para articular y coordinar las acciones internacionales y locales dirigidas a la sostenibilidad y la resiliencia, para impactar la pobreza vía reducción de la vulnerabilidad.

Sería beneficioso dado las necesidades actuales de coordinación de la ayuda y la cooperación en terreno, tal como lo plantea De la Fuente y Fernández (2011): “(...) otro problema intrínseco de la cooperación internacional, y que se habría complejizado con la cooperación descentralizada, como es la falta de coordinación y complementariedad de los múltiples actores, programas, proyectos que trabajan en una misma región o localidad.”

SEGUNDA PARTE

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4. CAPÍTULO IV. ESTADO DEL ARTE DE LA INVESTIGACION

4.1 Contexto general de la investigación

Con el ánimo de dar una visión sobre cuál es el contexto general de las relaciones de cooperación de España hacia Colombia en el marco de la gestión del riesgo de desastres. Lo que se identifica es una relación proclive hacia la reducción del conflicto armado existente en el país, la cual se ha realizado desde la Ayuda Humanitaria y después desde la Acción Humanitaria, la cual es compartida en un punto con acciones para el manejo de los riesgos de desastres.

El escenario Colombiano tiene una alta complejidad social de marginalidad y pobreza y está expuesto a una zona de dinámicas naturales de diferente clase: sismos, deslizamiento, inundaciones entre otras y cruzado todo ello por la existencia de un conflicto armado que data de una existencia de más de casi 60 años.

Con carácter informativo, sin la pretensión de ser exhaustivos en ello, se identifican los dos países en relación, se aportan datos tanto de Colombia como de España, solo a modo de contexto de posición geográfica y una información de base (**ver anexo 6**). Para mayor ampliación del tema se puede consultar en las fuentes de información utilizadas como referencia en el anexo citado.

En este año la expresión de las buenas relaciones bilaterales de cooperación entre España y Colombia se concreta en una gestión que realiza el gobierno Español en el seno de la UE para impulsar la supresión de la visa a los ciudadanos Colombianos; como una contribución y un acto de buena fe, para apoyar la mejorada imagen internacional del país.

Esta historia de relaciones bilaterales entre los dos países se remonta a los años 80. Sin embargo, es en la década de los 90', en la segunda de las Cumbres Iberoamericanas, este acercamiento se estrecha aún más cuando se firma el Tratado General de Cooperación y Amistad, firmado en octubre de 1992 por los presidentes Cesar Gaviria y Felipe González.

(...) se estableció el marco de cooperación en las áreas política, económica y financiera; técnica y científico-tecnológica; educativa y cultural; y consular. De igual forma se institucionalizó la Comisión de Alto Nivel (Comisión Mixta), como órgano responsable de la coordinación, seguimiento y evaluación de la cooperación, presidida por sus respectivos ministros de Relaciones Exteriores. Como partes integrantes de este tratado se incluyeron los Protocolos de Cooperación Técnica y Científico-Tecnológica, el Educativo y Cultural y un Acuerdo Económico (Vanegas, 2001, p.108 tomado de Rodríguez, 2006, p.145).

Este acercamiento desde una visión desde lo cultural y tecnológico fue consolidándose, sin dejar los acuerdos iniciales, en aspectos directamente relacionados con las dificultades de las comunidades en general, consideradas vulnerables por la cooperación al desarrollo, y el fortalecimiento del Estado.

De acuerdo con Rodríguez (2006) estas relaciones bilaterales se estrechan en la búsqueda de soluciones al conflicto armado en Colombia, desde lo cual este país se le da el estatus de *País de Atención Especial*. En este contexto la cooperación ha estado orientada a la reducción de la pobreza, fortalecimiento institucional, promoción de los derechos humanos y trabajo en otros temas como migración y narcotráfico. Y como marco de este buen entendimiento en el periodo 2003-2005, España se consolida como el segundo donante multilateral en Colombia con proyectos que abarcan diversos frentes.

Así las cosas, la política de Cooperación Oficial Española hacia Colombia se desarrolla a través de cinco modalidades principales: Programa de cooperación bilateral, Cooperación española descentralizada, Cooperación española no gubernamental, Cooperación derivada de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, Cooperación a través de organismos internacionales.

En reunión de la Comisión Mixta Hispano-Colombiana de Cooperación Técnica, Tecnológica, Educativa y Cultural en el 2003, las delegaciones de ambos países acordaron que el programa de cooperación bilateral prestaría especial atención a las poblaciones colombianas más afectadas por el conflicto interno, especialmente

poblaciones desplazadas por la violencia, minorías étnicas, niños y niñas, y mujeres cabezas de familia, quedando dicho acuerdo incluido en el Plan Director de la Cooperación Española para los años 2001-2004 e incluso para los años siguientes.

4.2 Estado del arte de la gestión del riesgo del riesgo en la cooperación al desarrollo

El contexto de la investigación que se recoge en el estado del arte tiene aspectos de motivación particular, otros de interés de investigación relacionados con conocer la inclusión de la gestión del riesgo en la cooperación al desarrollo y la cooperación descentralizada y con el estado del conocimiento en la materia.

Para esto se hace un recorrido por organizaciones, entidades, ONG, análisis conceptuales de investigadores, académicos, entidades municipales relacionadas desde su quehacer con el impulso y el manejo de la gestión del riesgo y la reducción del riesgo en la cooperación al desarrollo y la cooperación descentralizada en el ámbito municipal.

El hilo conductor que orienta todo el recorrido en la búsqueda de la construcción del estado del arte es el basamento conceptual de la gestión del riesgo de desastres que sirviera de aproximación a la temática.

La claridad conceptualización y el enfoque de actuación es requisito para identificar la posición de la gestión del riesgo tiene en la cooperación al desarrollo. Como es el postulado inicial de esta tesis, la RRD (que es el término de común uso en Europa) y la GRD (como se denomina en Colombia), ambas con connotaciones y acciones distintas, aunque en el marco conceptualmente unidas. Es oportuno recordar que COD en todos los tipos en España está orientada como propósito hacia los ODM bajo el enfoque de derechos y la GRD aún no parece ser un quehacer del orden municipal como objeto de cooperación descentralizada, pero si como uno de sus procesos como ayuda a emergencia o humanitaria.

La ruta basada en una comprensión simple de la RRD ha hecho que su mirada este orientada solo a la prevención, preparación, rehabilitación reconstrucción con un

enfoque basado en el manejo o administración de los desastres y no en la gestión de los riesgos de desastres.

(...) si bien el MAH proporcionaba una orientación detallada acerca de la gestión de los riesgos subyacentes y sus factores causales, la mayoría de los países han entendido y puesto en práctica la reducción del riesgo de desastres como gestión de desastres, sobre todo mediante el fortalecimiento de sus capacidades de alerta temprana, preparativos y respuesta frente a los desastres, así como mediante la reducción de riesgos específicos.

Aunque este enfoque constituye un modo adecuado de gestionar los desastres, ha demostrado ser mucho menos eficaz a la hora de gestionar los riesgos subyacentes. (UNISDR, 2015, p.15)

Para la búsqueda de los elementos anotados se organizan en grupos correspondientes a instituciones e investigadores con la finalidad de encontrar los aportes, desde la construcción conceptual o desde la práctica.

Los grupos identificados de actores, escogidos solamente con propósitos académicos de demostración, que muestran a continuación, corresponde a un listado que no pretende ser exhaustivo sino que obedecen a una búsqueda orientada a encontrar los elementos de la triada que apuntan a desarrollar los objetivos y explicar las preguntas formuladas de investigación.

4.2.1 Organismos Internacionales y Regionales de Cooperación al Desarrollo

Estos organismos trabajan de forma independiente, pero también lo hacen en estrecha vinculación con otras entidades y otros países con la colaboración de investigadores y académicos vinculados con la temática.

Estos son organismos que impulsan o apoyan, básicamente, a los países para la gestión del riesgo de desastres y la RRD y en otras ocasiones a comunidades y diferentes actores de esos países. También impulsan acciones de cooperación al desarrollo y ejercen acciones en pro del fortalecimiento internacional de los municipios.

4.2.2 Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea (ECHO)

La Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea (ECHO) fue creada en 1992 como una expresión de la solidaridad europea con la población necesitada del mundo, e inició sus operaciones de emergencia en 1994. En 2004, ECHO se convirtió en Dirección General para la Ayuda Humanitaria, y en 2010 integró la protección civil a su labor para una mejor coordinación de la respuesta a situaciones de desastre, dentro y fuera de Europa. ECHO es una de las direcciones temáticas generales en las que se divide la Comisión Europea. Esta dirección asume como ámbito específico de la cooperación a través de la *ayuda humanitaria*, y se diferencia de los servicios de la comisión en virtud de que no se dedica a una sola tarea específica. (APC-Colombia, 2013)

De acuerdo con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, el ECHO tiene como objetivo principal, la ayuda a las víctimas de catástrofes naturales y de las crisis causadas por la acción del hombre. En Colombia, particularmente, además de la ayuda a desplazados y desarraigados, actúa con ocasión de crisis humanitarias que obedezcan a “desastres naturales”, con focalización en niñas, niños, jóvenes y ancianos, incluso población afrocolombiana e indígena. Colombia no tiene una estrategia o marco de cooperación concertada políticamente con el Gobierno Nacional; no obstante, realizan un plan de acción anual denominado Humanitarian Implementation Plan (HIP), ya que no pertenece a ninguna agenda política. Para la implementación de acciones se

hace una consulta al gobierno nacional (mediante preguntas)³⁶ sobre ayuda humanitaria con lo cual ECHO el año siguiente elabora un plan.

ECHO busca coordinar con las prioridades nacionales y al estrategia Nacional de cooperación Internacional de Colombia, para el impulso de proyectos de asistencia humanitaria con perspectiva sostenible para lo cual se sugiere fortalecimiento del recurso humano de las instituciones del Estado.

La Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) a partir del año 1998 formaliza la creación del Programa de Preparación ante Desastres de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (DIPECHO) (ECHO y DIPECHO, 2014), como un programa dedicado a mostrar, a través de proyectos con enfoques basados en la comunidad, que se pueden limitar las pérdidas por desastres y salvar vidas en zonas propensas a los mismos. El Programa DIPECHO tiene una orientación de intervención claramente sobre el escenario de desastre y principalmente actúa en construir capacidades de respuesta a nivel local, de comunidades, autoridades e instituciones públicas para enfrentar los desastres con mayor eficacia en las regiones de mayor riesgo en todo el mundo.

4.2.3 Reducción del Riesgo y Ayuda Humanitaria en la Unión Europea

En el año de 2007 cuando la Unión Europea (UE) estaba bajo la Presidencia de Alemania³⁷, el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de la Comisión Alemana para la reducción de desastres (Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge DKKV) tomó la iniciativa para desarrollar un cuestionario para recoger información sobre la integración

³⁶ Para ver una ampliación sobre las preguntas utilizadas para establecer los criterios en la identificación de acciones claves para la planificación de la Reducción del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe, visitar: http://www.unisdr.org/files/36538_36538criteriosenlaidentificacindeac.pdf.

³⁷ “El primer Consejo Europeo se celebró en 1961 en una cumbre informal, pero sólo se formalizó en 1974. A partir de entonces y hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se utilizó un sistema de presidencias rotatorias, que extendían las presidencias semestrales del Consejo de la UE a un Consejo Europeo ajeno al marco institucional, bajo la figura de un "presidente en ejercicio de la UE", que recaía en el Jefe de Estado o de Gobierno a cuyo país correspondiera en cada momento la presidencia de turno de aquél órgano.” (Presidente del Consejo Europeo. (s.f). En *Wikipedia*. Recuperado el 18 de febrero de 2014 de: http://es.wikipedia.org/wiki/Presidente_del_Consejo_Europeo).

de la *reducción del riesgo de desastres* (RRD) en la *Ayuda Humanitaria* aportada por la Unión Europea.³⁸ (DKKV, 2007)

El cuestionario dirigió ocho aspectos importantes de la integración de la RRD en la *ayuda humanitaria* a saber: aspectos generales, las modalidades de financiación, la estrategia de financiamiento y toma de decisiones, la distribución regional de la intervención, la capacidad técnica, la integración de la RRD, la reducción del riesgo de desastres a nivel europeo y la reducción de desastres y cambio climático.

De los 27 Países convocados, resolvieron el cuestionario 17 de ellos y la ECHO como institución dedicada a la ayuda humanitaria. Por razones prácticas e institucionales de los autores de la encuesta, se llevó a cabo la revisión de las respuestas al cuestionario y se presenta en lotes separados que muestran los puntos de vista de los Estados miembros de la UE, por un lado, y las opiniones de la Comisión Europea, es decir, la DG ECHO, por el otro.

Los resultados del análisis de las respuestas, que a continuación se muestran son tomados de ese informe, se utilizaron para iniciar en su momento un debate sobre la forma de ampliar y mejorar aún más la reducción del riesgo de desastres. Esto incluía la forma de integrar de manera más sistemática la preparación para desastres, para que fuera plenamente institucionalizado en la ayuda humanitaria de la Unión Europea.

De acuerdo con el informe, su interpretación es pues más de un enfoque de tendencias que la presentación de datos estadísticos. Sin embargo es un buen ejemplo para demostrar la transición conceptual que puede ser fundamentada en un equívoco o sencillamente en un apego a los conceptos porque además sustentan una forma de hacer, de pensar y de sentir institucionalmente.

Las respuestas a los cuestionarios utilizados en la opinión expresa un claro entendimiento de que dos de los aspectos de AOD, tales como la ayuda humanitaria y la

³⁸ Integrating Disaster Risk Reduction in European Humanitarian Assistance. Report Commissioned by the Federal Foreign Office.

cooperación al desarrollo no sólo tienen que trabajar juntos, sino que también deben coordinar sus acciones para el beneficio a largo plazo de las comunidades en riesgo.

Como bien se reconoce por los autores, dada la diversidad de enfoques en el manejo de la ayuda humanitaria y la reducción del riesgo de desastres entre los países de la UE y de la Comisión Europea, ya sea en términos bilaterales o multilaterales, las conclusiones de este informe se han limitado a un valor representativo. Sin embargo, se puede decir que, en general, las respuestas al cuestionario hacen una valiosa serie de puntos que deben ser útiles para una discusión sobre los vínculos entre la reducción del riesgo de desastres, ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo.

Los encuestados fijan una diferencia desde el punto de vista temporal para la ejecución en la RRD y otro para la ayuda humanitaria, por tanto requiere cada una de logística de ejecuciones diferentes. Si bien se reconoce que los objetivos a largo plazo de la RRD en general caen bajo la cooperación al desarrollo, hay una fuerte inclinación en muchos sectores de que las inversiones humanitarias a corto plazo deben conducir o acompañar a las actividades de RRD. Este entendimiento fue reiterado por el hecho de que el 87% de los encuestados indicaron que la RRD se incluye como parte de la ayuda humanitaria.

Los encuestadores, se plantean como una forma sutil de abordar el tema, ya que generalmente no se pregunta por la *comprensión*, *ni por la identificación de los conceptos*. La pregunta formulada fue: ¿Hace distinción entre la reducción del riesgo de desastres, la prevención, preparación y mitigación?³⁹

La mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea que respondieron reconocen las definiciones internacionales, aunque en la práctica sin razón alguna no hacen mucha distinción, entre la reducción de desastres, la prevención, la preparación o mitigación, prefiriendo adoptar la “*reducción de desastres*” como un amplio epígrafe genérico como aclaración inicial desde esta perspectiva, el desastre no se reduce, se atiende y desde esta dimensión el desastre es fácilmente confundido con la dinámica de los fenómenos

³⁹ La pregunta en el idioma original fue formulada en los siguientes términos: “¿Do you distinguish between disaster risk reduction, prevention, preparedness, mitigation?”

naturales, manteniéndose el concepto de desastre como la emergencia a atender a perpetuidad y no entendido como la consecuencia de un riesgo que se materializa.

De acuerdo con este estudio y acorde con sus análisis, Francia prefiere trabajar en la *prevención*, en lugar de usar el término de *reducción* utilizado por Naciones Unidas, en el entendido que prevención es una tarea a largo plazo. Holanda hace una distinción entre las medidas a corto plazo como a largo plazo, más que en las definiciones de la terminología.

La prevención, preparación, mitigación se consideran como una contribución a la reducción de desastres, es decir, los componentes de la noción más amplia. Mientras Finlandia acepta los conceptos de la OCDE / CAD (código CAD 74101 donde RRD es la prevención y la preparación ante desastres), Alemania cita la definiciones utilizadas por la ONU / EIRD, lo que parece ser generalmente aceptado por la mayoría de los encuestados.

Haciendo una reflexión sobre las anotaciones realizadas por el estudio la UE bajo la Presidencia Alemana, la ambigüedad conceptual entre los países de la Unión Europea dificulta la aplicación, el seguimiento y la cuantificación estandarizada de los logros y profundiza la transición en los conceptos, comprensión, manejo y aplicación.

La claridad conceptual es clave para la identificación del problema a atender, mas como causa que como consecuencia. Además, no es económicamente rentable trabajar continuamente en las consecuencias de los problemas, en palabras de Cardona (2008, p.9):

Paulatinamente, se ha llegado a la conclusión de que el riesgo mismo es el problema fundamental y que el desastre es un problema derivado. Riesgo y factores de riesgo se han convertido en los conceptos y nociones fundamentales en el estudio y la práctica en torno a la problemática de los desastres (Lavell 2000; Cardona 2004, Wisner et al. 2004). Tal transformación en las bases paradigmáticas del problema ha sido acompañada por un creciente énfasis en la relación que los riesgos y los desastres guardan con los procesos y la planificación del desarrollo y, en consecuencia, con la problemática ambiental y el carácter

sostenible (o no) del desarrollo. Riesgos y desastres ya se visualizan como componentes de la problemática del desarrollo y no como condiciones autónomas generadas por fuerzas exteriores a la sociedad.

Como lo muestra Cardona, para el 2004, ya había un cambio de paradigma donde se muestra que riesgo y desastre son parte de una misma agenda de desarrollo y no pueden ser tratados de forma independiente, situación que no se refleja en el análisis que se acaba de ver, ya que lo que se hace es intentar una unión mecánica entre los conceptos para poderlos operar, y además, no hay un consenso de entendimiento conceptual que permita hacer seguimiento a su aplicación.

También se muestra que la dificultad para compatibilizar entre ambos conceptos es sencillamente la temporalidad de cada uno, solamente como acciones: la RRD es de largo plazo y se articula bajo la cooperación al desarrollo, y la ayuda humanitaria se da al corto plazo. Haciendo de todo el asunto algo muy trivial al tratarse de la compatibilidad o no de los tiempos desde sus propias acciones administrativas y financieras, más que del sujeto objetivo de la acción.

Al parecer, la diferencia entre desarrollo y AH no puede ser solo el tiempo de intervención o por lo menos allí no se agota la conceptualización. Se trata de la claridad meridiana de los conceptos que entran a operar mediante la AOD: la Ayuda humanitaria y la reducción del riesgo de desastres.

Teniendo en cuenta que la Comisión Europea es una de las principales instituciones de la Unión Europea, que representa y defiende los intereses del conjunto de la UE, elabora propuestas de nueva legislación europea y gestiona la labor cotidiana de poner en práctica las políticas y hacer uso de los fondos europeos, sería la llamada a realizar una homologación conceptual para poder realizar un seguimiento a la RRD.

Sin dejar de lado el excelente propósito de la Comisión Europea para lidiar de forma estructurada y planificada el tema de la reducción del riesgo de desastres, es de notar que se evidencia una dificultad conceptual en el manejo de los elementos que componen la estrategia de intervención, al revisar el comunicado de la comisión europea del 21 de

Febrero de 2012, “Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano” (Comisión de las Comunidades Europeas CCE, 2010).

El documento, para el 2012, se destaca la importancia de la prevención como un enfoque proactivo diferente a la reacción ante las “catástrofes”⁴⁰, privilegia el conocimiento del contexto local, invita al fomento de la buenas prácticas entre los Estados miembros, propone una red de trabajo conjunto que funcione en el ámbito de la cooperación entre autoridades de todos los niveles incluyendo la local, para intercambio de medidas de prevención en el “*ciclo de la gestión de catástrofes*”⁴¹, ordenamiento territorial, gestión de riesgo, metodología común, investigación en desarrollo, cartografía del riesgo⁴². Todas acciones que se requieren desde una perspectiva de la gestión riesgo pero no del desastre.

Desde el punto técnico, de programa y políticas, también de aproximación al manejo de la gestión del riesgo es un intento importante, sin embargo la dificultad conceptual tiñe de confusión la puesta en práctica de lo establecido en el documento.

Veamos cómo se evidencia la confusión en una de los más importantes conceptos de la gestión del riesgo, en el documento que se viene analizando, que se puede revisar en el numeral (3) tres en el C 50 E/33 del mismo, cuando en él, se caracteriza los tipos de catástrofes:

⁴⁰ La palabra Catastrophe (francés), Katastrophe (alemán), katastrofe (Noruego) Ruso (катастрофа) son traducidas al inglés como disaster y al castellano como desastre. En estos documentos se equipara con desastre, cuya etimología, (de acuerdo con la RAE) proveniente del griego katastrophè (abatir, destruir) se compone de dos raíces, kata (hacia abajo) y strepho (dar vuelta). Su significado genérico es el de suceso infausto y extraordinario que altera el orden regular de las cosas. Si bien es un término muy usado en documentos oficiales de la UE para significar desenlace desgraciado y propio de la tragedia, en realidad no se equipará a la connotación de desastre de la Gestión del Riesgo de Desastres.

⁴¹ La expresión “ciclo” determina que no se puede escapar de la catástrofe ya que se asimila a la ocurrencia de fenómenos naturales y que éstos aparece por ciclos (ejemplo: inundación, sismos, etc.) y con lo cual se concluye que los “desastres o catástrofes son naturales”. Lo cual no corresponde a la realidad del desastre en la gestión del riesgo.

⁴² Riesgo es amenaza por vulnerabilidad, lo cual es muy difícil de llevar a mapas. Muy seguramente se confunde con la cartografía de susceptibilidad a la ocurrencia de fenómenos naturales. Puede surgir la inquietud que se esté confundiendo el concepto de riesgo con el de amenaza.

Acoge con satisfacción el compromiso asumido por la Comisión de garantizar que las cuestiones relacionadas con la prevención de catástrofes se tendrán en cuenta de forma más coherente en las políticas y programas comunitarios, y subraya la necesidad de un enfoque holístico para la prevención de catástrofes; recuerda que deben tenerse en cuenta todos los tipos de catástrofes naturales y de origen humano, y que ello incluye, entre otros riesgos, las inundaciones, tormentas, sequías, tsunamis, terremotos, incendios forestales, temperaturas extremas, erupciones volcánicas, avalanchas, deslizamientos de tierra, accidentes tecnológicos e industriales, erosión del suelo, contaminación del subsuelo y las aguas subterráneas y contaminación de los mares, lagos y ríos. (CCE, 2010)

La confusión conceptual surge cuando se plantea en CCE (2010): “(...) los tipos de catástrofes naturales y de origen humano, y que ello incluye, entre otros riesgos (...)”, para lo cual a continuación coloca como ejemplo la ocurrencia de fenómenos de origen natural (entre otros inundaciones, tormentas, sequías, tsunamis, terremotos, incendios, etc.) pero también, dentro de la misma definición, propone ejemplos de desastres (accidentes tecnológicos e industriales, como la contaminación del subsuelo y las aguas subterráneas, etc.). Estas aclaraciones muestran definitivamente la dificultad conceptual entre riesgo, amenaza, desastre y la ocurrencia de fenómenos naturales.

Desde el punto de vista de la planificación, si se define con claridad el problema se tiene el 70% del proyecto organizado, pero si el problema se identifica de forma equivocada esto puede llevar a que las intervenciones desarrollen acciones que no corresponden al origen del problema y pueden así mismo constituirse en factores de riesgo. Y esto en el desarrollo de intervenciones de la cooperación al desarrollo en tiempo real para comunidades frágiles, es una dificultad que se evidencia como la amenaza frente a sus ya existentes vulnerabilidades.

El Consejo Europeo (EC)⁴³ que reúne a los líderes de las nacionales europeas, establece las prioridades generales de la UE, marca la dirección política general de la UE, pero no

⁴³ Información Consejo Europeo: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_es.htm (2015, 28 de enero).

tiene poder para aprobar leyes. Se reúne al menos dos veces cada semestre durante dos o tres días, con su Presidente a la cabeza. Si bien los gobiernos nacionales son independientes en estos ámbitos, pero colaboran en el desarrollo de la llamada Política Exterior y de Seguridad Común. El Consejo es el foro principal de esta cooperación.

Bajo esta dignidad, La secretaria General del Consejo de la Unión Europea en la sesión del 27 y 28 de mayo de 2013, hace un planteamiento, por primera vez intencionalmente, sobre la definición de resiliencia:

(...) la resiliencia se concibe como la capacidad de una persona, un hogar, una comunidad, un país o una región para prepararse, hacer frente, adaptarse y recuperarse rápidamente ante las tensiones y las convulsiones sin poner en peligro las expectativas de desarrollo a largo plazo. (Consejo Europeo EC, 2013, p.2)

Es la primera vez que se aborda el concepto de resiliencia (basado en la definición de UN) unido a la posibilidad de establecer un diálogo político entre acciones humanitarias y desarrollo como enfoque para la eficacia. Unido a este planteamiento para abordar las causas recurrentes de la pobreza crónica no solo a palearla. También plantea una ruta de trabajo que inicia con la evaluación de riesgos, reducción de riesgos, prevención, la mitigación y la preparación y rápidas respuestas y recuperación.

Este acuerdo, en el marco de la resiliencia, es muy importante sin embargo el asunto es que el marco conceptual sigue siendo el de “desastres naturales”, la orientación persiste en la confusión de “riesgos naturales” como sinónimos (por el contexto del escrito) de fenómenos naturales. La situación es que los fenómenos naturales, con los que se convive, son ofertas y restricciones del territorio, en la construcción de los mismos territorios se hace que estos fenómenos se constituyen en amenazas frente a una sociedad e infraestructura vulnerable.

El Consejo plantea en relación a la resiliencia, que los países socios de la UE deben tener como uno de los principios:

(...) trabajar en estrecha relación con las comunidades locales la sociedad civil, las autoridades locales, las instituciones de investigación y el sector privado en la concepción y la aplicación de respuestas estratégicas, al tiempo que se mantienen la construcción del Estado y la cooperación internacional como elementos centrales del marco de resiliencia. (EC, 2013, p.5)

La conceptualización toma más importancia ya que el Consejo Europeo (CE, 2014) a finales de Diciembre de 2014, se reunió en el marco de discusión de Agenda post-2015 para pronunciarse sobre los problemas globales como la pobreza y el desarrollo sostenible para lo cual se plantean una agenda universal, coordinada y coherente que sea inclusiva. Teniendo como telón de fondo el reconocimiento de las negociaciones en curso en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y de llegar a un acuerdo jurídicamente vinculante ambicioso aplicable a todas las Partes en París en diciembre de 2015 y así mismo sobre las negociaciones para la Reducción del Riesgo de Desastres en la Conferencia de Sendai, en marzo de 2015.

Es importante porque en esta declaración se juntan varias agendas (marco post-2015, Cambio Climático y Marco de Sendai) lo que no es tan común y desde lo cual, el Consejo Europeo, muestre interés por construir una agenda que sea realmente transformadora y rescata la transversalidad de la **reducción del riesgo de desastres**, en el marco de del reconocimiento de la diversidad humana y ambiental y apoyarse en ello para la sostenibilidad. Esta es una oportunidad para aclararse conceptualmente, y este puede ser un punto, desde el contenido, el que impulse la eficacia de la cooperación al desarrollo.

4.2.4 Programa URB-AL

URB-AL es un instrumento, importante de mencionar, con que cuenta la Comisión Europea con América Latina es el Programa de Cooperación Regional **URB-AL**⁴⁴, cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social y territorial en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina. El objetivo específico

⁴⁴ Información URB-AL III: http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/urb_al?id_menu_principal=4 (2015, 10 de enero).

del programa es consolidar o promover procesos y políticas públicas de cohesión social que puedan convertirse en modelos de referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos subnacionales de América Latina que deseen impulsar dinámicas de cohesión social.

La orientación de los programas planteados desde URB-AL tienen como claro propósito, el de promover a la cohesión social como camino a la superación de la pobreza:

Desde la Cumbre de Río de Janeiro (1999), la cohesión social se ha convertido en el eje central de las relaciones y el dialogo político entre la Unión Europea y América Latina. Así, tras las declaraciones de las cumbres UE-AL de Guadalajara (2004) y Viena (2006), los jefes de estado y de gobierno, reunidos en 2008, reafirmaron que la cohesión social es un asunto prioritario que debe ser abordado por los gobiernos de ambas regiones para que puedan superarse los problemas derivados de la pobreza, la desigualdad social y la exclusión. (Del Río, 2012)

En su misión, objetivos y programas de URB-AL no se evidencia un interés por la GRD o por la RRD en el marco de la cooperación descentralizada. Sin embargo URB-AL no solo quiere impulsar el trabajo local de los actores territoriales sino que busca establecer relaciones multinivel que active de forma complementaria sus acciones, dado el reconocimiento de la existencia de insuficiente coordinación de las acciones sectoriales con las territoriales.

A través de URB-AL, se quiere ayudar a desbloquear este proceso y contribuir a impulsar un pacto multinivel que ayude a repensar la agenda-país y dé lugar a una nueva agenda pública en la región. Sin duda el pacto puede ser un instrumento válido y adecuado para mejorar la relación y la coordinación de los distintos niveles de gobierno, logrando un compromiso para la puesta en marcha de políticas innovadoras hacia cohesión social. Sólo así se podrá ofrecer respuestas públicas de calidad y sostenibles a las demandas de la ciudadanía, facilitando la transición de una democracia de electores a una democracia de

ciudadanos y ciudadanas (PNUD, 2004 en Fernández de Losada., Godínez y Rimes, 2009, p.43).

Este impulso de coordinación es sin duda una acción importante para el desarrollo de acciones que permitan dinamizar acciones desde lo local a lo nacional, “de abajo hacia arriba”, de los países en Latinoamérica para impulsar una nueva agenda pública. Este es un escenario propicio para impulsar la gestión del riesgo de desastres para los países, un impulso multinivel desde los municipios hacia los gobiernos nacionales.

Así mismo, la Unión Europea está cofinanciando el proyecto Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (Proyecto AL-Las)⁴⁵, en el marco del programa temático "Actores No Estatales y Autoridades Locales en el Desarrollo" y aportaciones de las ciudades miembro de la red. Hacen parte de esta iniciativa ciudades y fondos Europeos, municipios latinoamericanas como Quito, Lima, México (quién coordina), Montevideo, Bello Horizonte entre ellas Medellín - Colombia.

AL-Las tiene su acta de inicio es el 14 de mayo de 2013 , es una apuesta estratégica para enfatizar el papel internacional de las ciudades como laboratorios de innovación en un contexto global de cambio, que buscan fortalecer sus relaciones internacionales para mejorar sus políticas públicas y su desarrollo territorial.

De acuerdo con sus impulsores, AL-Las responde a un cambio de visión en donde la internacionalización prioriza la promoción del territorio, sus empresas, su oferta académica y científica, la atracción de inversiones, turistas y grandes eventos. Por otro lado y es lo interesante de esta iniciativa (para efectos de esta investigación), es que de acuerdo con la propuesta hace una ampliación de los temas a trabajar ya no se enfocan, sobre las acciones cotidianas municipales tales como: la prestación de servicios básicos y atemperado a las nuevas necesidades se abren al fortalecimiento institucional, el financiamiento del desarrollo urbano, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, la reconstrucción de la paz en zonas de conflicto, las negociaciones

⁴⁵ Información Proyecto AL-Las: <http://www.proyectoallas.net/about/es>

mundiales frente al cambio climático y en los términos por ellos planteados *a: la gestión de riesgos naturales y las respuestas de urgencia.*

Este es un proyecto de reciente creación y debe dársele el tiempo de poder cumplir con sus objetivos. A través de este proyecto se impulsa, desde lo local –municipal, un trabajo concertado de cooperación descentralizada entre municipios, como iniciativa desde las mismas territorialidades, se abre de forma directa a la temática al manejo de riesgos y de respuestas ante emergencias. Así la conceptualización no se evidencie de forma clara, pero si lo es la intencionalidad del trabajo en una posibilidad interesante para observar.

4.2.5 Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL

El Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina UE-AL⁴⁶, integrado por la Diputación de Barcelona y la Intendencia de Montevideo, nació en marzo del 2005 en el marco del programa URB-AL de la Comisión Europea, en particular, gracias a la Conferencia sobre Partenariado local entre la Unión Europea y América Latina (Valparaíso, marzo de 2004), donde se puso de manifiesto la necesidad de conocer y profundizar en el fenómeno creciente de la cooperación directa entre municipios; es una institución que impulsa la cooperación pública descentralizada directa.

La cooperación pública descentralizada directa, entendida como conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales, se ha venido realizando de forma espontánea desde hace unas décadas, poniendo en relación a autoridades locales europeas y latinoamericanas. Éste representa, a nivel general, el ámbito de trabajo del Observatorio que estudiando y debatiendo el fenómeno, aspira promover un modelo de cooperación basado en el

⁴⁶ Información Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina UE-AL <http://observ-ocd.org/es/observatorio/presentacion> (2013, 4 de junio).

parternariado y el intercambio entre instituciones homologas que trabajan desde la proximidad para transformar y mejorar su entorno.

En el 2009, al terminar la fase como proyecto europeo, la Diputación de Barcelona asumió el compromiso de sostener y potenciar el Observatorio garantizando la continuidad de sus actividades. Junto a la Diputación de Barcelona, la Intendencia de Montevideo sigue participando activamente en el Observatorio como referente para América Latina.

El Observatorio focaliza su trabajo en actividades de análisis e investigación, publicación, formación y fomento de buenas prácticas en cooperación descentralizada, al servicio de los gobiernos locales y sub-estatales de los actores de la cooperación internacional. A lo largo de su trabajo se ha consolidado en un centro de referencia en el análisis de la Cooperación Descentralizada local entre ambas regiones, contribuyendo a construir un marco de interpretación, identificar tendencias sobre el fenómeno y valorizarlo frente a otros modelos de cooperación.

El observatorio impulsa convenios entre gobiernos locales y regionales entre AL y UE, como efecto a corto plazo se crean redes de municipios, dinamizando la AOD descentralizada, organización de eventos en la temática promoviendo temas de interés para el ámbito local dinamizando procesos internos, la producción de análisis de estudios sobre la materia.

El director ejecutivo del Observatorio, Jean Pierre Malé, establece en un estudio “Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la Cooperación Oficial Descentralizada” los “ejes” de las relaciones que tiene la Cooperación Descentralizada Pública agrupándola en 5 que le dan contenido concreto de intervención:

(...) la ayuda humanitaria y de carácter asistencial, el apoyo a las diversas políticas públicas locales y el fortalecimiento institucional, el desarrollo económico y la promoción de actividades en un territorio, la presión política para modificar las condiciones generales de ejercicio del poder local, y el cambio cultural y la relación con la ciudadanía. (Malé, 2008)

En el estudio, Malé, establece, que el eje temático de la “ayuda humanitaria y de carácter asistencial”, es desarrollado de forma directa e indirecta y la primera la considera la más rica porque permite implementar acciones a mediano y largo plazo hermanamientos, con compromisos plurianuales, lo cual a larga puede movilizar esfuerzos solidarios de otros actores locales. Este eje de la cooperación Descentralizada pública busca incidir en grupos poblacionales pobres y la justificación de esta transferencia está en fenómenos de exclusión social o en “desastres naturales” para asistencia y reconstrucción.

En ese estudio se liga la cooperación descentralizada en su modalidad directa entre entidades locales para uno de los procesos de la gestión del riesgo cual es la ayuda humanitaria. Se puede apreciar que el análisis, como es de esperarse, es desde la forma en que se comporta la cooperación descentralizada pública desde el eje de la ayuda humanitaria, el carácter asistencial y la potencialidad; para este estudio, es que este espacio migre a nuevas formas de relacionarse entre las entidades locales y tenga cabida un enfoque de Gestión de Riesgo de Desastres para el Desarrollo Local Sostenible.

4.2.6 Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (EAPAD)⁴⁷

Para explicar el aporte de la EAPAD (Secretaría General de la Comunidad Andina SG CAN, 2009) con todos los instrumentos que surgieron de la misma es necesario darle un contexto a la ocurrencia de desastres acaecidos durante las décadas entre los 80 y 90'. Regionalmente para Latinoamérica también hay un esfuerzo de cooperación entre los países del área Andina.

En ese panorama de conciencia se llevó a la Organización de las Naciones Unidas a asumir la tarea de incorporar dicha temática en la agenda pública internacional, para lo

⁴⁷ Se toman, para explicar el origen de esta estrategia, apartes textuales del documento de la Secretaría General de la Comunidad Andina (SG CAN, 2009). La publicación de este documento ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Unión Europea y la Comunidad Andina, mediante el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN (<http://www.comunidad.org/predecana>). Contó con la participación técnica internacional del Dr. Allan Lavell. Web:

cual se declaró el período 1990 - 1999 como el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”.

Terminado ese Decenio, y luego de evaluar los logros y retos pendientes, se crea la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), la cual busca ubicar la gestión del riesgo de desastres como el elemento central de la política pública y las intervenciones, sin descuidar la necesaria atención que reviste el componente de respuesta y rehabilitación.

En 1998 el Consejo Presidencial Andino, a raíz de los recurrentes impactos del fenómeno El Niño, solicitó a la Corporación Andina de Fomento (CAF) realizar la evaluación de los impactos socioeconómicos del fenómeno ocurrido en los años 1997 – 1998 y un análisis de la institucionalidad andina frente a la prevención de desastres. Con base en este estudio, el Consejo Presidencial Andino reunido en el año 2000 instó a la CAF a apoyar a los países en este campo, lo que llevó al desarrollo del Programa Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos (PREANDINO).

Posteriormente, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), mediante la decisión 529, crea el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), en Julio de 2002, con la finalidad de reunir en una sola institucionalidad, a las principales entidades relacionadas con la prevención y atención de desastres en la Subregión Andina.

(...) con el propósito de reunir en una sola institucionalidad a las principales entidades relacionadas con la prevención y atención de desastres en la Subregión Andina, a fin de sistematizar la cooperación y la acción conjunta en procura de prevenir y atender los efectos generados por los desastres de origen natural y antrópicos. (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores CAMRE, 2009)

Luego de su creación, el CAPRADE asumió el reto de elaborar una estrategia a largo plazo para promover la Prevención y Atención de desastres bajo una perspectiva de apoyo al desarrollo sostenible, avanzando en un enfoque moderno que privilegia la

planificación a diferentes niveles y la promoción e implementación de políticas nacionales y subregionales para la prevención de desastres.

La Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (EAPAD), con un alcance regional, fue aprobada mediante la Decisión 591 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en julio de 2004. En su formulación, participaron alrededor de 500 funcionarios y 300 entidades nacionales de los diferentes países de la Subregión. Posteriormente, casi 6 meses después, la EIRD propuso, en el seno de la Conferencia Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, realizada en Japón en enero de 2005, el Marco de Acción de Hyogo (MAH 2005 - 2015).

En el marco de este desarrollo el apoyo internacional a la Subregión Andina no se hizo esperar y desde hace más de dos décadas cuenta con el apoyo de un número apreciable de entidades internacionales, entre otras, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y FAO. Así mismo, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Asociación de Estados del Caribe, el Grupo de Río y el Grupo de los Tres, han incluido en sus agendas el tema. Agencias de cooperación internacional como las de la Unión Europea, alemana (GIZ), española (AECID), italiana, sueca (ASDI), japonesa (JICA), suiza (COSUDE), entre otras, TODAS ellas adelantan programas para la **prevención y atención de los desastres en los países andinos**.

Un ejemplo del apoyo de la cooperación internacional a los procesos de la subregión Andina es el ya terminado proyecto “Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN)”, financiado con recursos de la Comisión Europea y de los países andinos, que contribuyó con el CAPRADE, de manera esencial en la implementación de la EAPAD, fortaleciendo esquemas de organización y coordinación, apoyando el proceso de construcción del Sistema de Información Andino para la Prevención y Atención de Desastres (SIAPAD), la actualización de la base de datos de desastres históricos (DesInventar), la inclusión de información sobre riesgos y desastres de la Subregión a través de Bibliotecas Virtuales (Red BiVa-PAD), la elaboración de

guías metodológicas en diversos aspectos del riesgo y la planificación del desarrollo, la inclusión de la gestión del riesgo en el currículo escolar y el fortalecimiento del CAPRADE, entre otros.

Es de anotar, que desde la aparición de la EAPAD se experimenta una evolución desde el punto de vista conceptual evidenciado en el proyecto aplicado a la subregión. Transitando de la gestión del desastre a gestionar el riesgo, sin embargo no es lo que necesariamente pasa en la práctica ni el contexto de los países, como es el caso de Colombia, que está en transición del concepto, y la práctica, del desastre al riesgo. Si bien existe una política pública, en Colombia, con un marco conceptual amplio y comprensivo de la gestión del riesgo como política de desarrollo, desde la praxis, aún no se termina de pasar de la atención del desastre a la gestión del riesgo.

Es claro que estas estrategias internacionales impulsan el acercamiento entre los países y apoyan las acciones desde la Estrategia para la RRD, pero no se evidencia, bajo este marco como tal, un planteamiento de cooperación descentralizada auto gestionada entre municipios de la subregión Andina, con el propósito de compartir y apoyar estas experiencias en gestión del riesgo de desastres. Más allá de la propia dinámica que le puede imprime este instrumento EAPAD de la Comunidad Andina de Naciones.

4.2.7 Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres (EIRD)⁴⁸

La Oficina de Naciones Unida para la Reducción del Riesgo de Desastres es el punto focal del sistema de Naciones Unidas encargada de promover vínculos y sinergias entre la coordinación de actividades de reducción de desastres en las áreas social, económica humanitaria y de desarrollo, así como de apoyo a las políticas de integración. También funciona como centro de difusión de información sobre reducción de desastres, desarrollo de campañas de sensibilización y edición de artículos, periódicos y otras publicaciones y materiales promocionales relacionados con el tema.

⁴⁸ Apartes tomados de Velásquez; Peralta, y Enciso Herrera, (2013).

El objetivo de la EIRD⁴⁹ es el de promover la reducción de riesgos entre los gobiernos nacionales, regionales y locales, sensibilizar a la ciudadanía acerca de la necesidad de incorporar el enfoque de reducción de riesgos, y promover acuerdos internacionales e intersectoriales para su difusión y aplicación en los escenarios locales.

Como un ejemplo de un trabajo directamente en lo local-municipal para reducir el riesgo de desastres, se desarrolla una campaña que impulsa al fortalecimiento institucional, la modalidad es desde la cooperación de entidades de Naciones Unidas como la Estrategia Internacional de Reducción de riesgo de Desastres (EIRD).

En respuesta a la evidente falta de un enfoque sistémico de estos asuntos, UNISDR ha trabajado con asociados del sistema de la EIRD para construir alianzas con los gobiernos locales para promover la reducción del riesgo de desastres en los diferentes niveles. En 2005, el Grupo de Trabajo Interinstitucional de la EIRD recomienda a la campaña mundial de sensibilización 2010-2011 para centrarse en cuestiones de riesgo urbano y "Desarrollando ciudades Resilientes". (United Nations, Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction UNISDR, 2010)

Esta Campaña de sensibilización que extenderá hasta el año 2015 y ya tiene más de 3000 municipios Latinoamericanos inscritos bajo el slogan "mi ciudad se está preparando". Se abre con ello una posibilidad de realizar la gestión de riesgo de desastres y la ayuda humanitaria directamente con los entes locales, descentralizando funciones, medios y poderes para que tengan acceso directo a la cooperación internacional al desarrollo en ese proceso.

La década de los 90' tuvo como orientación clave la preparación para la respuesta ante los desastres, constituyéndose el área principal del enfoque aplicado en el pasado, lo

⁴⁹ La Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, de las Naciones Unidas (EIRD), a través del marco de Acción de Hyogo, que fuera suscrito por 168 países en el año 2005, incluyendo los 4 países de la Subregión, postula que sólo logrando reducir significativamente el riesgo de desastres se lograrán alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio que proyectan reducir un 50% la pobreza en el mundo para el año 2015. (CAMRE, 2009)

cual consumió grandes cantidades de recursos, que normalmente deberían haber sido asignados a los esfuerzos realizados para alcanzar el desarrollo. La organización de Naciones Unidas aprobó la Declaración 44/236 de 1989 creando “*Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*” (DIRDN 1990-2000), esta acción internacional, concertada y cooperada, que dio origen a un enorme esfuerzo institucional orientado a la reducción de los desastres y propició el surgimiento de un sinnúmero de instituciones de todo tipo, dedicadas a la “*reducción de los desastres*” en el planeta.

Esta estrategia fue diseñada para responder a esta necesidad, al pasar de la protección contra los peligros a la gestión del riesgo al integrar la reducción dentro del desarrollo sostenible. La EIRD buscaba ubicar la gestión del riesgo de desastres como el elemento central de la política pública y las intervenciones, sin descuidar la necesaria atención que reviste el componente de respuesta y rehabilitación.

En torno a este esfuerzo se movió una comunidad científica de conformación interdisciplinaria de científicos trabajando (meteorólogos, geólogos, sismólogos) en pro del conocimiento más exacto de los fenómenos de origen natural y rindió frutos en el sentido que dio paso al conocimiento más preciso de los fenómenos naturales y fortaleció a los centros de investigación con este propósito en Latinoamérica. Los resultados de esta experiencia, las acciones desarrolladas en el marco de la Estrategia de Yokohama (1994) y la Estrategia titulada “Un Mundo más Seguro en el Siglo XXI: Reducción de los Desastres y de los Riesgos” (1999), proporcionaron los cimientos para futuros esfuerzos en relación con la reducción de desastres.

Este compromiso cooperación internacional de Naciones Unidas se extiende en el tiempo y continúa con la creación de un programa permanente que se denomina **la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de Naciones Unidas** (EIRD) (las siglas en inglés UNISDR), en calidad de sucesora de las disposiciones emanadas del **DIRDN**. Esta estrategia fue diseñada para responder a esta necesidad, al pasar de la protección contra los peligros a la gestión del riesgo mediante la integración de la reducción dentro del desarrollo sostenible. La **EIRD** busca ubicar la gestión del riesgo de desastres como el elemento central de la política pública y las intervenciones,

sin descuidar la necesaria atención que reviste el componente de respuesta y rehabilitación.

En 2005 la EIRD celebra la Conferencia Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, en Kobe Japón y es justamente allí donde se aprueba el **Marco de Acción de Hyogo 2005 - 2015**: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres por parte de 168 estados, entre ellos Colombia. El MAH surge como el escenario de consenso para la implementación del enfoque de reducción de riesgo de desastres, buscando fijar los compromisos nacionales para fortalecer la resiliencia de las comunidades⁵⁰.

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) es el instrumento más importante de referencia mundial que han adoptado los Estados miembros de Naciones Unidas para la implementación de la reducción del riesgo de desastres. Este tiene como objetivo general el de aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países. Ahora asumido por el marco de Sendai 2015 - 2030.

El rol de Sendai 2015 - 2030, tal como fue el de su predecesor el MAH, es el de generar espacios de diálogo entre países que comparten regiones, territorios, recursos y accidentes naturales semejantes, por encima de los límites político administrativos (fronteras), para trabajar conjuntamente con una mirada regional o subregional sobre situaciones de riesgos de origen natural compartidos.

Aunque en este momento ya existe el nuevo Marco de Sendai 2015-2030, es importante para los efectos de esta investigación revisar los análisis realizados por la Secretaria de Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (UNISDR) en año 2011, en la “Revisión de Medio Periodo” del MAH. La finalidad era

⁵⁰ Información Campaña Mundial Ciudades Resilientes: Mi Ciudad se está preparando: <http://www.eird.org/camp-10-15/sobrecampana.html> (2013, 23 de junio).

tener una clara comprensión acerca de algunos de los temas estratégicos más relevantes que necesitarían la atención y compromiso, para velar por su consiguiente aplicación.

La estrategia para la consulta fue un enfoque participativo que incluyó a distintos actores en los ámbitos internacional, regional y nacional, la información recopilada, que es primordialmente de naturaleza cualitativa, se basó en las autoevaluaciones y las percepciones de los actores involucrados a través de talleres, y se complementó con los datos que ofrecieron los gobiernos.

La consulta del taller tuvo entre, uno de sus objetivos la orientación del enfoque de la reducción del riesgo de los esfuerzos bilaterales y multilaterales, desde el grupo europeo se plantea que:

La diferencia entre los enfoques internos e internacionales para la reducción del riesgo de desastres entre los países donantes se explica por el hecho de que la RRD se gestiona, interna e internacionalmente, por diferentes partes del gobierno, los cuales, tradicionales, no interactúan desde un punto de vista fundamental (tal como en el campo de la ayuda humanitaria y del desarrollo). (EIRD, 2011)

Lo cual deja entrever que si bien existen documentos que orientan los procesos de RRD como donantes de cooperación, se reconoce la fragmentación de actuación y la comprensión de los propios países. Esto es un comentario que da muestra de la confusión que puede existir en la comprensión de los conceptos y la aplicación de los mismos.

La confusión conceptual que menciona Cardona (referida al inicio de este texto), es quizás un hito que marca una cadena de malos entendidos que posiblemente haga que las encuestas y las consultas a los organismos internacionales que de forma cooperada desarrollan acciones para impulsar procesos de reducción de riesgos arrojen importantes resultados sobre gastos financieros pero los resultados efectivos no se compadezcan con sus propósitos; la forma está siendo más importante que el contenido en el momento de medir la eficacia.

4.3 Organizaciones No Gubernamentales ONGs y Organizaciones Humanitarias

Las acciones emprendedoras o más avanzadas hacia la GRD y de RRD se realizan desde las ONGs Españolas (que es el país objeto de estudio) y de otros países de la Unión Europea y de algunas organizaciones humanitarias. Estas ONGs tienen ejercicios sobre el manejo conceptual de RRD, sean por desarrollos propios, por apoyo a publicaciones de investigaciones en el enfoque de RRD o bien sobre relatos de experiencias de acciones llevadas a la práctica en países del sur. Detrás de estas ONG están los Entes Locales Españoles que mediante subvenciones aportan a estos procesos.

4.3.1 OXFAM

OXFAM⁵¹ (Oxford Committee for Famine Relief en inglés) es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan junto a organizaciones socias y comunidades locales en más de 90 países. Trabajan proporcionando ayuda de emergencia, llevando a cabo proyectos de desarrollo a largo plazo y haciendo campaña por un futuro más justo.

OXFAM, es una agencia internacional de desarrollo y Ayuda Humanitaria, de acuerdo con su página web, utiliza un enfoque basado en derechos que combina programas de desarrollo sostenible, trabajan con contrapartes locales, impulsa programas de desarrollo y de respuesta a emergencia, así como campañas dirigidas a cambiar las políticas globales que mantienen y agudizan la pobreza.

OXFAM, trabaja directamente en el terreno ayudando a las personas para desarrollar las habilidades y la orientación necesarias para construir un futuro mejor. Tienen programas de defensoría, educación pública y atención de emergencia. Impulsa y apoya estudios y publicaciones de documentos en favor de explicar conceptualmente la RRD para ser aplicada en su quehacer. A continuación se habla de dos ejemplos de ello:

⁵¹ Información OXFAM Internacional: www.oxfam.org/es

En el texto 172 del Informe OXFAM denominado *“Ningún accidente. Resiliencia y desigualdad ante el riesgo”* (Organización Internacional de Promoción del Desarrollo y Lucha contra la Hambruna OXFAM, 2013), OXFAM, busca hacer conciencia sobre la necesidad de “redistribuir el riesgo” en los países ricos, quienes han construido al cambio climático, proponiendo la creación de fondos, ayudas y pagos a cargo de estos países. Esta propuesta es muy importante y al parecer estaría orientada a la estrategia en gestión del riesgo denominada: la transferencia del riesgo. La transferencia del riesgo tiene el sentido de poder “trasladar” las pérdidas mediante la toma de seguros sobre los bienes, cosechas, etc.; y quizás, estos fondos podrían dar garantía de aseguramiento a las mismas, o puede estar en la tónica de GAR 2013 sobre pasar de compartir riesgos a compartir valores como una forma de RRD.

En este documento de OXFAM impulsa ideas enmarcadas en la gestión del riesgo y en ese sentido va a la vanguardia de su propia misionalidad, impulsan la reducción del riesgo y la resiliencia. Sin embargo de fondo tiene una concepción que está en el enfoque del desastre, cuando trabaja en prevenir y prepararse para los desastres y aun no avanza sobre la idea de gestionar el riesgo como los elementos básicos para la construcción de un desarrollo sostenible. Persiste un enfoque conceptual, que se muestra en transición, al ligar la ocurrencia de los desastres con la dinámica natural y por ello lo denomina: “desastres naturales”, que haciendo una suposición, se debe reflejar en lo operativo.

En el 2004, OXFAM América apoyó la publicación del texto “ABC de la Gestión del Riesgo, Fundamentos Conceptuales” que desarrolla con el Centro Humboldt (Nicaragua) (Centro Alexander von Humboldt CENTRO-HUMBOLDT, 2004), uniendo esfuerzos para contribuir a la construcción de capacidades en materia de gestión de riesgos, impulsando entre otras cosas, un proceso orientado a unificar enfoques y criterios básicos sobre los fundamentos de la gestión de riesgo, para lo cual, realizaron un proceso de capacitación de actores claves en la región y han elaborado entre otros, este documento como un aporte a la discusión del marco conceptual, ofreciendo también la orientación básica sobre algunas herramientas que ayudan a entender la dinámica de su aplicación en los procesos de desarrollo; impulsar la adopción concertada de un enfoque moderno de gestión del riesgo y dar un paso adelante de solo la atención de desastres.

De acuerdo con los autores, la elaboración de este documento condujo a un proceso de investigación documental y de revisión de las experiencias que se han acumulado en el marco de los procesos generados por el proyecto regional sobre la gestión del riesgo en Centroamérica, el cual, ha sido ejecutado por una serie de organizaciones que preocupadas por la situación de vulnerabilidad a para la construcción de una cultura de prevención en la región.

El documento “ABC de la Gestión del Riesgo, Fundamentos Conceptuales” es un texto de 30 páginas que además de hacer una claridad conceptual sobre el enfoque, lo plantea como algo beneficioso y un enfoque moderno, y lo que se da en el marco históricamente de la recién establecida Estrategia Internacional de la Reducción del riesgo de Desastres (EIRD), donde la proclama era “los desastres no son naturales” promovido La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), de hecho los autores citados en la bibliografía de este texto son básicamente de este grupo.

Este documento del “ABC de la Gestión del Riesgo, Fundamentos Conceptuales”, está orientado a motivar a las organizaciones de la sociedad civil, a los organismos de cooperación internacional para la construcción de un marco teórico conjunto para Centroamérica, así mismo establece herramientas que permita vincularlo con los instrumentos de planificación para que sea llevado a cualquier nivel territorial.

Su acercamiento conceptual sobre la Gestión del riesgo de desastres (GRD), basado en los documentos de La RED y muchos de sus pensadores insignes como Lavell, Wilches, etc., es muy acertado al proponer una unificación de enfoque y de marco conceptual, sobre el uso de herramientas para la planificación. Es de anotar que en el documento se habla de la GRD (que es el concepto de uso común en América Latina y en Colombia) y no de RRD (que es el concepto usual en Europa), lo que quizás se explique en razón de los autores en que se basó para el manejo de los conceptos.

Dado que las reflexiones, de los conceptos relacionados con desarrollo, riesgos, desastres, se realizan más desde el área de Acción Humanitaria por las ONGs que la llevan a la práctica, desde la misma cooperación al desarrollo, su aplicación se observa más desde la primera y se hace un objetivo de trabajo explícito y aplicable.

El documento de investigación publicado en el 2008, intitulado “Los enfoques Teórico del Desastre y la Gestión Local del Riesgo. Construcción Crítica del Concepto (Torrico., Ortiz Cañipa., Salamanca y Quiroga, 2008), se publica en Bolivia, en medio de dos fenómenos adversos el Niño y la Niña y la finalidad de la investigación fue aportar a los actores institucionales del nivel territorial tomadores de decisión.

Este documento surge en el marco de la actividad desarrollada de tres entidades que vienen aportando, en un trabajo conjunto, en el tratamiento de la gestión del riesgo en Bolivia, quienes establecieron una alianza entre la academia y la práctica en un ejercicio metodológico: OXFAM internacional, la Fundación para el Desarrollo Participativo Comunitario (FUNDEPCO) ⁵² (es una ONG de Bolivia que genera espacios de concertación entre poderes públicos y actores sociales que fortalezcan la participación en procesos de formulación ejecución y seguimiento de políticas públicas y la capacitación integral de recursos humanos) y Swiss National Center of Competence in Research North (South-NCCR)⁵³ (es un conjunto de consorcio de cooperación científica de un conjunto de universidades e instituciones Suizas, de África, Asia y América Latina, promueve la investigación buscando al excelencia académica).

El documento hace una recorrido por las diferentes posturas o enfoques históricos de la gestión del riesgo y el punto de llegada es la gestión local del riesgo (propuesto por Lavell en el 2003 en el marco de estudios del Centro de Coordinación para la Prevención de los desastres naturales en América Central (CEPRENAC). El documento establece la importancia de trabajar la gestión del riesgo desde el nivel local en el marco de la perspectiva social de la interpretación del riesgo, incorpora la vulnerabilidad global para el análisis del riesgo. Si bien la producción del documento es fruto de la cooperación internacional, no está en su propuesta la cooperación descentralizada como estrategia para apoyar la gestión del riesgo a ese nivel y la aplicación de los conceptos que no se evidencian en el mismo texto.

⁵² Información FUNDEPCO: [http:// www.fundepco.org](http://www.fundepco.org)

⁵³ Información South-NCCR: <http://www.north-south.unibe.ch>

4.3.2 Federación Internacional, las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja

La Federación Internacional, las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja constituyen, juntos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC)⁵⁴, es la mayor organización humanitaria del mundo y presta asistencia sin discriminación por razón de nacionalidad, raza, creencias religiosas, clase social u opinión política.

Fundada en 1919, la Federación Internacional está integrada hoy por 187 Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, una Secretaría en Ginebra y más de 60 delegaciones estratégicamente situadas para apoyar las actividades que se llevan a cabo en todo el mundo. Hay más Sociedades en formación. En muchos países islámicos se utiliza la Media Luna Roja en lugar de la Cruz Roja.

La visión de la Federación es: Inspirar, estimular, facilitar y promover en todo momento todas las formas de actividades humanitarias realizadas por las sociedades Nacionales, con el propósito de prevenir y aliviar el sufrimiento humano, con lo que se contribuye al mantenimiento y la promoción de la dignidad humana y la paz en el mundo.

La Federación lleva a cabo operaciones de socorro para ayudar a las víctimas de catástrofes y combina esa actividad con el fortalecimiento de la capacidad de sus Sociedades Nacionales miembros. La labor de la Federación se centra en cuatro áreas esenciales: promoción de los valores humanitarios, intervención en casos de desastre, preparación para desastres y salud y asistencia en la comunidad.

Basado en textos anteriores tales como el *Plan de Acción Interamericano 2003-2007*, enmarcado en el proceso *Estrategia 2010* proceso *Nuestra Federación del futuro* y en los lineamientos estratégicos establecidos en el Plan Interamericano 2007-2011, surge el estudio “El futuro de la cruz Roja en América Latina y el Caribe: los retos de la Gestión del Riesgo y la Cohesión social” (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja IFRC, 2008) como una análisis y evaluación de esta entidad

⁵⁴ Información IFRC: <http://www.ifrc.org/es/nuestra-vision-nuestra-mision/nuestra-vision-nuestra-mision/>

con la finalidad de establecer los retos institucionales que enfrentan las Sociedades Nacionales.

El análisis, realizado en el estudio, abarca cuatro problemas de relevancia para la Cruz Roja, uno de ellos es la reducción de riesgos, los desastres y la vulnerabilidad. Allí, se realiza una contextualización conceptual ajustada a la realidad actual de los avances en el enfoque de gestión del riesgo, se aclara la inexistencia de la noción “desastres Naturales”, en un recorrido histórico de los conceptos de amenaza, riesgo y vulnerabilidad, la importancia de abordar los riesgos en la planificación en la región para evitar incrementar la exposición y la vulnerabilidad en un contexto muy activo de la dinámica natural en latino américa y con un importante ocurrencia significativa de desastres.

En este estudio se aborda una importante discusión de la transición conceptual entre desastres y riesgo, donde el primero es el resultado de una actualización del segundo fruto de una construcción social histórica. Se plantea el abandono de la concepción de la intervención desde los desastres en fases concretas separadas de “antes, durante y después”, sustituida por una visión sistémica del riesgo basada en condiciones donde el riesgo se transforma permanentemente.

En IFRC (2008), el planteamiento realizado por Sanahuja, como investigador, se orienta a plantear con la siguiente aseveración que el riesgo es un componente de la gestión del desarrollo o bien lo relaciona con este, cuando dice:

(...) la consideración del riesgo y sus causas como una “construcción social” supone que la problemática del riesgo y el desastre se relaciona de manera muy cercana con la problemática del desarrollo y su gestión, y con la problemática del medio ambiente y su degradación. (p.57)

“(...) no se ha logrado incluir en las agendas de desarrollo la gestión del riesgo como una estrategia integrada en las políticas que tratan de romper el círculo vicioso de pobreza, la vulnerabilidad y los desastres” (p.58).

Atemperados a las conceptualizaciones y comprensión integral del contexto de la gestión del riesgo la Federación Internacional, en ese momento, se encontraba en una revisión de las políticas y desde el complejo escenario de lo Humanitario identifica un lugar, en la gestión del riesgo, desde la “gestión de desastres”, ya no como fases aisladas:

Concretamente, está en proceso de finalización el diseño de la Política y la Estrategia de gestión de desastres de la Federación Internacional para el periodo 2008-2012, que una vez aprobada sustituirá a las actuales políticas de preparación, respuesta y rehabilitación, más vinculadas a una concepción tradicional de la gestión de desastres contemplada como una secuencia de fases (...). (IFRC, 2008, p.61)

El sistema integral de desastres que aborda la Cruz Roja, tiene una “entrada” única al territorio que es por el manejo del desastre, ya sea que el énfasis sea en relación a la preparación y respuesta a desastres, cuando existen socorristas y capacidades logísticas, o hacia la prevención y preparación frente a desastres si en el escenario se encuentra capacidades para el desarrollo comunitario. Se puede pensar que se atempera, esta reflexión conceptual, a su misión y le da una visión más holística a su quehacer.

La Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja quien ha construido entre sus muchas herramientas (como es el alcance de su intervención y apoyo a todos los países donde se encuentran) las cartillas del AVC (Análisis de Amenazas, Vulnerabilidades y Capacidades)⁵⁵ creadas para mejorar la preparación de la población frente a desastres. En estas cartillas las definiciones de capacidad como de vulnerabilidad, son en función de enfrentar crisis, eventos repentinos o desastres. El

⁵⁵ Originalmente adoptados del documento de Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades (ACV) fue elaborado por Mary Anderson y Peter Woodrow a finales de los años 80 en el marco del Proyecto Internacional de Ayuda/Desarrollo, realizado en la Universidad de Harvard con la colaboración de más de 50 ONG y con la financiación de diferentes donantes. El resultado fue publicado en *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster* (1989). El objetivo de dicha investigación consistió en dilucidar en qué forma deben planificar las agencias de ayuda sus intervenciones de forma que satisfagan las necesidades inmediatas de las personas afectadas por un **desastre**, pero que, al mismo tiempo, promuevan el **desarrollo** a largo plazo, en vez de menoscabarlo. (PNUD, 2012).

Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), está orientado a trabajar desde lo local en la consecución de información específica de la población sobre las vulnerabilidades frente a la dinámica natural que se considera como amenaza. Persiste en estos documentos la confusión entre riesgo y amenaza, puesto que se asimilan.

A pesar de las conceptualizaciones aun en los diferentes regiones las formas de llevar a cabo estas operaciones sobre terreno, desde la Cruz Roja, en un escenario como Colombia, su enfoque sigue orientado desde el desastre, se puede “leer” que de fondo hay una concepción, que los desastres son naturales lo cual complejiza la comprensión del manejo del riesgo. Por eso el objetivo último de la cartilla del AVC es producir un Plan comunitario ante Desastres:

Pero, como mínimo, un AVC debería conducir al diseño de un plan de preparación comunitaria para desastres que involucrase a la población local en estrategias destinadas a reducir su vulnerabilidad frente a fenómenos naturales específicos, a través de la mitigación de la amenaza cuando sea posible, y reforzando la capacidad de las personas para resistir y recuperarse de sus efectos. (IFRC, 2006, p.33).

Dado que como no es el espíritu de la Federación, si bien se habla del impulso de la cooperación internacional hacia la reducción del riesgo, no hay promoción de la cooperación de administraciones locales, entre los municipios, para el manejo de desastres.

4.3.3 Ayuda en Acción

Es una Organización No Gubernamental de Desarrollo, constituida en 1981, cuya misión tal como aparece en la introducción de su documento de “Política de Acción Humanitaria” su enfoque está basado en la reducción de riesgos orientado a:

(...) mejorar las condiciones de vida de las niñas y niños, las familias y comunidades de los países y regiones pobres, a través de proyectos autosostenibles de desarrollo integral y actividades de sensibilización, con la

finalidad última de propiciar cambios estructurales que contribuyan a la erradicación de la pobreza. (Ayuda en Acción, 2004, p.3)

El marco conceptual de la Política de Acción Humanitaria, evidenciada en la parte introductoria del documento, su comprensión clara de la responsabilidad de los modelos de desarrollo y su relación con la construcción del desastre:

(...) los contextos de crisis o desastres humanitarios son consecuencia directa de determinados modelos de desarrollo y, por tanto, no hay que contemplarlos como hechos aislados o excepcionales. Los propios procesos de desarrollo pueden generar condiciones de vulnerabilidad que, en su interacción con procesos ambientales, así como humanos, pueden dar lugar a epidemias, hambrunas, desastres naturales, situaciones de tensión e inestabilidad social y política y conflictos armados. (Ayuda en Acción, 2004, p.3)

Desde su enfoque de desarrollo integral vincula su ejercicio de acción humanitaria a un contexto amplio de desarrollo sostenible, dentro de esa comprensión toma la decisión de hacer uso del **enfoque de gestión del riesgo (GRD)** como:

(...) proceso que incide en la transformación y reducción de las condiciones de riesgos, actuando sobre las causas que los generan y sobre las consecuencias que tienen en la sociedad, una vez que estos se traducen en situaciones de tensión e inestabilidad sociopolítica, conflictos armados, desastres naturales, epidemias y/o hambrunas. (Ayuda en Acción, 2004, p.3)

Esta entidad, apuesta a la denominación de UE (RRD) de común uso, hace una comprensión más integral del concepto y lo llama GRD. Tiene una visión comprensiva desde lo conceptual de la GRD y una transición en la aplicación de los conceptos llevados a la cotidianidad de las acciones. Se encuentra en transición conceptual ya que a pesar de sus análisis se habla, como se ve en el apartado anterior de “desastres Naturales”,

que connota una cierta responsabilidad en el desastre, la fuerza del impacto de la amenaza, aunque ya se ha definido la importancia de la vulnerabilidad en el proceso.

Ayuda en Acción, desde el 2005, cuenta con la Agencia Catalana de Cooperación al desarrollo (ACCD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) que han apoyado la incorporación de la gestión del riesgo a su programas nacionales en Latinoamérica en países como: México, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala. También se está vinculando la seguridad alimentaria a la a gestión del riesgo. (Ayuda en Acción, 2008)

El documento de Ayuda en acción “Gestión de Riesgo de desastres N°3” fue coordinado por una de las áreas de Ayuda en Acción denominada Gestión del riesgo de Desastres, a cargo de María Jesús Izquierdo, quien también escribe el primer capítulo de este texto, cual es un marco teórico que contextualiza las experiencias exitosas que serán presentadas a lo largo de ese documento.

Las 10 experiencias compartidas en esa publicación son acciones orientadas desde lo conceptual bajo un enfoque de gestión efectiva del riesgo de desastres, se pueden destacar algunas que hacen sus aportes ajustados a los términos conceptuales apalancados en el capítulo primero rescatado en el trabajo impulsado desde lo municipal, para el manejo de los componentes del riesgo; tema que es de interés de esta investigación:

Una buena gestión municipal es clave para analizar e incidir en las condiciones de riesgos en que vive la población. Esto fortalece no sólo la gestión del conocimiento en el entorno municipal, en cuanto a sensibilización, conciencia y análisis de los escenarios de riesgos, sino que permite además generar participación de los actores locales para hacer una planificación del desarrollo que toma en cuenta la variable Riesgo. Es por ello que esta experiencia es relevante en términos de información, organización y planificación. (Guillen, 2008)

En 2006 - 2007 la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) y la Fundación Ayuda en Acción de Honduras financiaron un proyecto de cooperación para 11

municipios para este país. La problemática principal de la zona identificada fue la vulnerabilidad y la exposición de las comunidades a situaciones de amenaza tales como la falta de capacidades para responder ante una situación de emergencia, dadas sus debilidades organizativas y el desconocimiento del manejo y administración del riesgo. La propuesta tuvo su acento en el fortalecimiento de estructuras comunitarias para el conocimiento, manejo y gestión de emergencias en municipios y comunidades vulnerables. (Meléndez, 2008)

Este reconocimiento al rol que juegan los Gobiernos Locales en el proceso de la gestión para la reducción del riesgo de desastre, es otra de las fortalezas del caso cubano. Es a este nivel donde la autoridad tiene más capacidad para influir y actuar sobre las decisiones que afectan a sus habitantes y su agenda de desarrollo local. (Llanes Guerra, 2008)

Por otra parte, también se observa la transición conceptual (con la información a la que se tiene acceso) que quizás allane a lo operativo, en los ejemplos siguientes, se evidencia la dificultad para asumir la conceptualización de la gestión del riesgo, como se explica a continuación.

A pesar que la gestión del riesgo ya abandono del concepto cíclico de la gestión del desastre en “antes, durante y después” este fue una cita recurrente para explicar las acciones a desarrollar.

“(…) diseñar proyectos de aula en los que los propios estudiantes pueden participar, mediante la identificación, planificación, respuesta, organización en situaciones de riesgo antes, durante o después de algún desastre” (Hanna, 2008).

También una dificultad muy frecuente es confundir los desastres con la ocurrencia de fenómenos naturales: “(…) organizar y enseñar a los de su comunidad (representada por otro grupo de amigos del mismo curso) cómo prevenir un desastre: una riada, un incendio, una helada o un deslizamiento” (Hanna, 2008).

Otra evidencia que muestra esta confusión es conceptualizar los desastres como “naturales” o ubicar al fenómeno como causa del desastre: “(…) donde los colectivos más vulnerables, fundamentalmente en los países empobrecidos, se

ven afectados por las consecuencias de los desastres provocados por causa de dichos fenómenos de origen natural” (Vicente Morales, 2008). “La reducción de riesgo de desastres naturales en Cuba es una prioridad” (Llanes Guerra, 2008).

Se podría decir que Ayuda en Acción es una de las instituciones que mayor aproximación tiene frente a la propuesta de esta investigación, ya que establece dentro de su conceptualización y derroteros prácticos: la cooperación descentralizada con enfoque de gestión del riesgo de desastres aplicada en municipios. Sin embargo las acciones no son fruto de una relación de cooperación de administraciones locales entre municipios y en la información revisada no se encuentra un impulso de esta última para ser practicada entre las localidades.

4.3.4 Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

El Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)⁵⁶, creado en el año 2000, tiene su sede en Madrid. Se constituye como una iniciativa privada que agrupa a un conjunto de especialistas en los ámbitos del estudio de los conflictos, y la cooperación con especial énfasis en la ayuda humanitaria, con una amplia experiencia acumulada en diversas áreas temáticas y geográficas, tanto desde una perspectiva docente como investigadora, desarrollada en un centro académico y de análisis nacionales y extranjeros. Entre uno de sus apoyos se encuentra Ayuntamiento de Córdoba.

IECAH realiza de modo cotidiano el seguimiento mediante la investigación de ciertos aspectos de la acción humanitaria española e internacional, o del devenir de las diversas iniciativas de calidad en este sector. Es un observador e investigador del proceso de paz en Colombia.

En su área de *asistencia técnica y evaluación* tiene como ámbitos de especialización: acción humanitaria, *gestión para la reducción del riesgo de desastres (RDD)*, transformación de conflictos y construcción de la paz; así como en aquellos sectores de

⁵⁶ Información IECAH: <http://www.iecah.org/web/> (2014, 16 de noviembre).

la cooperación al desarrollo vinculados a dichos campos. En estos ámbitos de especialización, el área de *asistencia técnica y evaluación* del IECAH cuenta con un equipo altamente cualificado y una amplia y reconocida red de colaboradores, todos ellos consultores expertos.

A través del Área de formación, el **IECAH** a un amplio público en general, de los profesionales de la cooperación internacional y de las organizaciones (ONG, administraciones y empresas), cuenta con un amplio abanico de temas, nivel de profundización y formatos de cursos.

Como fruto de iniciativa propia o como respuesta a regulares demandas de organismos públicos y privados, el **IECAH** desarrolla diversos proyectos de investigación sobre cuestiones de actualidad internacional. Parte de este trabajo se plasma en publicaciones propias, como los Informes Anuales del Observatorio de la Acción Humanitaria, el Boletín IECAH., los Cuadernos del IECAH, y los Informes y documentos.

En uno de sus documentos “La reducción del riesgo de desastres en el marco de la Cooperación Española” es una investigación de destacada importancia, para la presente indagación, desarrollada por IECAH (Pérez Daza, 2011). En este estudio se relaciona la RRD con la cooperación de calidad.

Este documento se enmarca dentro de un proyecto más amplio de análisis de la acción humanitaria en el contexto español, tiene el objetivo de mejorar el conocimiento de la situación de la reducción del riesgo de desastres en la cooperación Española, aunque se es consciente que es un paso inicial, su interés es que la RRD se convierta en un eje transversal de las intervenciones tanto de Acción Humanitaria como de desarrollo.

Se realiza un importante contextualización de la RRD desde la Estrategia de Yokohama en el marco de la “Década Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres Naturales”, de cuyo análisis que le apuesta al desarrollo sostenible, el aumento de la resiliencia, y las capacidades locales, surgen las bases para la formulación de las 5 prioridades del Marco de Acción de Hyogo. Esto como abre bocas para explicar la RRD en España, donde se plantea que ha incluido el concepto de RRD en el marco de la Acción humanitaria:

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y el conjunto de la cooperación pública española, en concordancia con la evolución que ha ido adaptando en cuanto al concepto de acción humanitaria, ha incluido el concepto de reducción del riesgo de desastres en sus documentos de programación. La RRD es ubicada principalmente, por el momento, dentro del concepto de acción humanitaria pero con pinceladas de aspecto transversal de toda la cooperación al desarrollo. (Pérez Daza, 2011, p.11)

Esta es una decisión que se convierte en una constante y es incluir la RRD bajo el “paraguas” de Acción Humanitaria. Desde una comprensión conceptual hacia lo anteriormente planteado, significa una confusión que hace que la RRD se salte al proceso de manejo de desastres.

Desde el punto de vista, de LA RED, Lavell, Cardona, otros y a la luz del Sistema de Gestión de Riesgo de Desastre para Colombia, el incluir la RRD dentro de la Acción Humanitaria (con la amplitud que se le quiera dar al concepto, actualmente con UE) se estaría conjugando dos procesos que corresponden a tiempos y acciones diferentes de la gestión del riesgo de desastres. Quizás por la confusión conceptual heredada, que permanece en el imaginario, donde los desastres son naturales (como lo dice actualmente mucha literatura) y en ese marco RRD se puede entender como “*reducir la posibilidad de la ocurrencia del desastre*”. De donde desastre se asimila a la ocurrencia del fenómeno natural (sismos, deslizamiento, fenómenos volcánicos, etc.) y es por ello que se facilita vincular (desastre) con las acciones humanitarias, estas últimas orientadas en su proceso a atender, prepararse, rehabilitarse, etc. ante un “desastre natural”.

En la *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española* propone que exista, como paso importante, una homogeneidad en la forma en como los CC.AA (no habla de los municipios en una forma directa) asumen la RRD, no solo desde los ejecutores, sino desde las convocatorias mismas.

El día de hoy, la RRD no es abordada por la cooperación descentralizada de una manera homogénea. Andalucía, Cataluña, La Rioja, Valencia, Castilla León, Extremadura, Madrid, País Vasco, Aragón y Asturias son las Comunidades Autónomas que han incluido dentro de sus planes anuales o cuatrienales de cooperación el aspecto de la RRD de una manera más destacada. Supondría un paso positivo el que las CC.AA. empezaran a incluir este componente de la ayuda tanto en sus convocatorias como en los planes de actuación. La cooperación descentralizada puede jugar un papel importante en el mismo tanto como componente de la acción humanitaria, al no requerir de la inmediatez que exigen otros componentes de la AH, como al interior de proyectos de desarrollo. (Pérez Daza, 2011, p.18)

Nuevamente se incluye la RRD como componente de Acción Humanitaria en la contabilidad de la cooperación descentralizada de los CC.AA, ubican la RRD dentro del ámbito de la prevención de desastres e indistintamente a la ayuda humanitaria. Las conclusiones finales del documento están orientadas a estimular a las ONG a realizar intercambio de conocimiento, mejorar la formación y la intervención, a unificar conceptos y a potenciar la evaluación de las intervenciones. Lo cual es muy necesario, y aún más si se logra homologarlos a una visión más orientada al desarrollo local sostenible desde una intervención del riesgo.

En la investigación adelantada por IECAH, *“La reducción del riesgo de desastres. ¿Elemento clave dentro de las estrategias de los actores de cooperación de la Comunidad de Madrid? Análisis de la situación y propuestas”*, cuyo objetivo era conocer la RRD entre los actores de la cooperación al desarrollo (de los donantes como en el de los ejecutores y los investigadores) y la encuesta se reduce a la Comunidad Autónoma de Madrid. La finalidad última de este estudio se basa en el interés que la RRD incluya como eje transversal en los proyectos.

Analizando este estudio a la luz del desarrollo histórico del concepto reducción del riesgo de desastre que desplazó al concepto a reducción del desastre, no se podría saber por ahora si esto finalmente se instaló en el vocabulario técnico y en el comunitario. Esta

reflexión obedece a que las acciones sobre las que se consulta en la investigación, anotadas, denotan no tener una misma orientación conceptual ya que se da por sentado que todos los consultados saben la dimensión del concepto de “reducción del riesgo de desastre”. La percepción al leer el documento es que se está indagando sobre lo que se denomina una estrategia, RRD, como un eje transversal para trabajar en “*zonas susceptibles de sufrir desastres*” (Pérez Daza y Rey Marcos, 2011, p.48), con lo cual, se está impulsando la prevención y la mitigación ante el desastre bajo una visión de la vinculación de Acción Humanitaria y desarrollo.

En la síntesis de proyectos analizados correspondiente a los municipios de la CAM (Pérez Daza y Rey Marcos, 2011, p.52) en el periodo 2005-2008 que han incluido actuaciones en RRD en el marco de la cooperación al desarrollo, se puede ver en la tabla que los 5 municipios de los 15 municipios identificados, todos están orientados a la mitigación y prevención de desastres quizás “*como emergencia y no como riesgo mayor que se materializa*”. (Cardona, 2008, p.5)

Las anotaciones de la cooperación descentralizada de este estudio se proponen, como resultado, una mayor voluntad política que facilite la colaboración entre los municipios para mejorar la gestión y tener líneas de acción sostenidas y no puntuales a un planteamiento desde la forma (COMO) y no dejando (el QUE) de la cooperación descentralizada.

Dentro de su quehacer, investigación y publicaciones IECAH demuestra un gran interés por la temática de la RRD y su inclusión en la cooperación al desarrollo y en AH, en el trabajo con las ONG para impulsar esta temática y un trabajo que denote este interés también de promover la cooperación descentralizada.

La importancia de este estudio, movió el interés de esta investigadora por saber si realmente existía una homologación de los conceptos utilizados entre los actores de la cooperación y si realmente una visión sistémica de la GRD hace parte de las acciones de la cooperación descentralizada desde el ámbito municipal. De este estudio surgen las preguntas de investigación.

Para el año 2013 desde la investigación de IECAH apuesta, apoyada en investigaciones de un Grupo Francés (Groupe U.R.D - Grupo Urgencia, Rehabilitación y Desarrollo), o el accionar de la Acción Humanitaria y la cooperación al desarrollo, bajo la sombrilla de la Resiliencia, a la reducción del riesgo de desastres (RRD), al Cambio Climático y a la Lucha contra la Pobreza (Langa Martínez, 2013) y apostando, como bien lo dice el documento, por explorar por un “enfoque resiliente” pasando de la barrera teórica y entrar a la comprobación.

Es importante que la resiliencia se sume al debate desde la perspectiva de lo que parece ser una opción teórica para fundamentar la vinculación Ayuda rehabilitación y desarrollo (VARD) orientada a repensar y remodelar el sistema mismo de Cooperación al Desarrollo tal y como se conoce.

Según Langa Martínez (2013, p.30):

“para poner en funcionamiento un enfoque resiliente en su totalidad la brecha entre desarrollo y acción humanitaria debe desaparecer (...)”

(...) el desafío está ir mas alla de etiquetar a las organizaciones en acción humanitaria o desarrollo, y ver qué podemos hacer para contribuir no solo a la respuesta a desastres, sino también a la reducción del riesgo, la salud pública, el desarrollo sostenible, y la protección de los derechos humanos.

Este indudablemente es un paso más, desde el punto de vista teórico, para la Cooperación al desarrollo Española (C.E) esta reflexión que impulsa a romper paradigmas y conocimientos en compartimientos, permeando fronteras, sobre todo plantear nuevas opciones para conjuga las dos vertientes de la ayuda de la CE: la Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.

En ese mismo sentido ligar la agenda del Marco de Acción de Hyogo (el llamado internacional que se renovó en Sendai 2015-2030, para la reducción del riesgo de desastres RRD), la Agenda del Cambio Climático y los Objetivos de Desarrollo del

Milenio (Lucha contra la Pobreza, que se transformaran en los Objetivos del Desarrollo Sostenible ODS).

Sin embargo en este punto se debe anotar que sin dejar de ser un discurso de avanzada se sigue insistiendo en imprecisiones conceptuales como asimilar el concepto de riesgo a la ocurrencia del fenómeno natural y en esa dinámica confundirlo con amenaza.

4.3.5 Corporación para la Gestión del Riesgo (CORPORIESGOS)

Se hace referencia a la Corporación para la Gestión del Riesgo (CORPORIESGOS)⁵⁷ porque es la única ONG Colombiana que se dedica al manejo integral de la gestión del riesgo de desastres en los municipios, en un trabajo que se inicia desde las familias y se relaciona con las instituciones públicas y privadas de los territorios.

El Objetivo de CORPORIESGOS es la promoción de procesos en los territorios para el desarrollo de capacidades, con el enfoque de gestión de riesgo de desastres, orientado con ello a la construcción de resiliencia, en el marco de la sostenibilidad sistémica desde lo ambiental, sociocultural, político institucional y económico productiva.

CORPORIESGOS es una institución que tiene 16 años en el país y surge bajo la figura público-privada (cuando esto no era común en el país) y se mantiene vigente en el tiempo. Su accionar para la construcción de resiliencia se hace mediante el fortalecimiento de las capacidades de los municipios del país, actuando con sus actores locales directamente: la comunidad, los gremios, las instancias municipales, la empresa privada, las familias, en las entidades educativas, los hospitales, etc.

La Corporación para la Gestión de Riesgos, nace con el nombre de Fondo de Solidaridad en 1999 como respuesta de las instituciones públicas y privadas a la convocatoria de la Gobernación del Valle del Cauca, para adelantar procesos de reconstrucción física y el restablecimiento del tejido social de los municipios del Norte del Valle del Cauca, afectados por el sismo del 25 de enero de ese año, ocurrido en el eje cafetero.

⁵⁷ Información CORPORIESGOS: <http://www.corporiesgos.com.co>

Su enfoque está enmarcado como una estrategia de desarrollo local sostenible que involucra las dimensiones social, política, económica y ambiental con miras a impulsar territorios más seguros. Lo que implica conocer y comprender los riesgos para evitarlos, reducirlos y en caso de materializarse en desastre, participar en los procesos de rehabilitación y reconstrucción.

Esta visión sistémica de actuación de intervención se presenta en la *figura 1*.

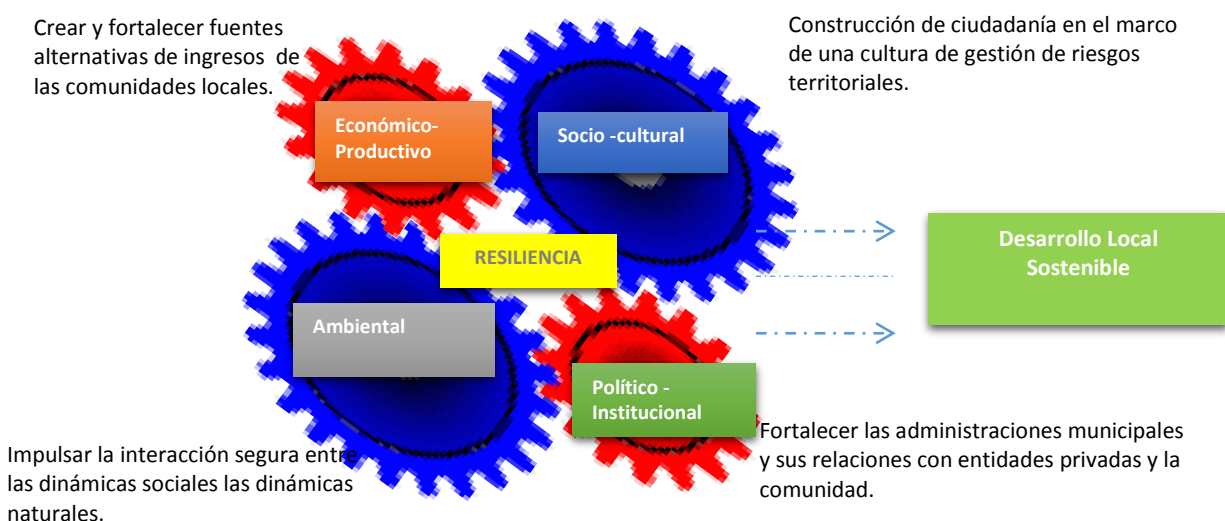


FIGURA 1. Visión Sistémica de Corporiesgos.

Nota. Fuente: Corporiesgos 2012.

Como se ve en el diagrama anterior el propósito de la metodología de CORPORIESGOS es desarrollar un trabajo integral en los territorios, desde todas las dimensiones del desarrollo de forma sistémica, bajo la comprensión que se requiere acciones simultaneas en cada una de ellas ya que como en el juego del “cubo de rubik”⁵⁸ , se mueve sobre

⁵⁸ El cubo de Rubik es un rompecabezas mecánico tridimensional. La idea del juego es hacer que las 6 caras que están cubiertas por 9 pegatinas de 6 colores, utilizando un único mecanismo de ejes que giran de forma independiente, coincidan para que cada cara del rompecabezas forme un solo color. La “moraleja” interpretada de este juego, ajustado al GRD, es que la realidad es variopinta y no solo es necesario encontrar el color unificado en una cara (el aspecto a trabajar) sino tener la certeza que todos los aspectos, las caras (todas las realidades y dimensiones), que giran sobre un único mecanismo que es el territorio, importan en un trabajo sistemático, sistémico y de largo aliento. Un ejemplo claro como es el caso de la lucha contra la pobreza que finalmente redunda sobre la reducción del riesgo de desastres y le

unos mismos ejes, y cualquier acción que desarrolle en un aspecto (cara) de la realidad afecta a otro aspecto (cara) a corto o a largo plazo. Cada dimensión debe tener una acción que soporte las otras acciones para que emerja el verdadero aspecto de cada una de ellas.

De aquí deviene el enfoque de gestión del riesgo cuando se actúa sobre la realidad de los territorios. Desde el marco conceptual de COPORIESGOS cuando se asimila la gestión del riesgo a la gestión del desarrollo, en la práctica de trabajo, esta comprensión pasa por que el conocimiento es precisamente eso: comprender y no solo por el inventario de la realidad observada.

Desde esta metodología, las acciones en el territorio implican: en primera instancia el respeto por los actores involucrados y la formación en competencias, de los mismos, para ser agentes activos de su propio desarrollo. La realidad es una y múltiple, tiene muchos actores y este reconocimiento le da la complejidad a las intervenciones.

En segunda instancia, la convicción conceptual que toda acción a favor del desarrollo crea riesgo. Bajo la comprensión que existe una acción permanente de la sociedad por construir desarrollo sobre un espacio vivo (que es la dinámica natural) de cuya relación, pacífica o no, emerge el territorio habitado. Dependerá de la calidad de esa relación el mayor o menor riesgo (perdidas) a que este expuesta esa población, en otras palabras, la mayor o menor vulnerabilidad social y/o de infraestructura que esta población tenga expuesta a la dinámica natural (restricciones del territorio) y al manejo y la resiliencia frente a este riesgo construido. El riesgo es consustancial al desarrollo.

La tercera instancia es la construcción sistemática, sistémica y permanente de resiliencia de los territorios, mediante la construcción de capacidades institucionales, socios culturales, políticas- administrativas, ambientales (naturales y construidas) para un desarrollo endógeno, sin perder de vista, los contextos que los envuelven. Con la finalidad de encaminar a los territorios locales hacia la sostenibilidad del desarrollo

apunta a la sostenibilidad del desarrollo, sin embargo se maneja de forma independiente desde la cooperación al desarrollo. Esta certeza ayudaría a darle eficacia a la cooperación del desarrollo.

alcanzado, en otras palabras, que el modelo de desarrollo propuesto dentro de un territorio, dado, vaya construyendo las bases de su propia resiliencia y así halla es hacia donde se debe dirigir la cooperación que se les presta. La resiliencia se construye desde las propias dinámicas del territorio, no se importan.

CORPORIESGOS cuenta con un equipo humano transdisciplinario que presta sus servicios a las instituciones y comunidades con la finalidad de aportar en la generación de una cultura de reducción de riesgos de desastres.

CORPORIESGOS ha tenido presencia en la totalidad de municipios del Valle del Cauca (lleva trabajando hace 10 años en 16 de ellos) y varios municipios de Nariño, Putumayo, Magdalena Medio, Risaralda, Caldas y Tolima. Trabajando a nivel nacional, departamental y municipal con instituciones públicas y privadas en: Procesos de reconstrucción post-desastre, Procesos de gestión de riesgo de riesgos., Formación y capacitación en temas de Gestión de Riesgos de Desastres en el ámbito comunitario e institucional., Reducción de riesgo de desastres, Diseño de plan para la Gestión de Riesgos del Departamento del Valle del Cauca, Manejo de recursos económicos y donaciones, Procesos de Asistencia Humanitaria, Proyectos ambientales, Proyectos de mitigación. Todo orientado a la gestión del riesgo de desastres: Conocimiento de riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. Para un desarrollo local sostenible.

CORPORIESGOS sigue los lineamientos de los acuerdos internacionales y de la política nacional en Gestión de Riesgos y ha sido designada como Embajadores de Buena Voluntad por la Estrategia Internacional de la Reducción de Desastres (EIRD/ ONU) para la campaña “Desarrollando Ciudades Resilientes”. Y actualmente firmará un acuerdo de colaboración con Naciones Unidas para impulsar el Marco de Sendai 2015-2030 en Colombia.

Esta institución está iniciando un proceso para involucrar a la cooperación descentralizada como impulsores y aliados estratégicos en la gestión del riesgo de desastres. La finalidad es buscar acercamientos entre los municipios para impulsar procesos en conocimiento y reducción del riesgo de desastres y apoyos en la búsqueda

de mejores acciones en el manejo de los desastres (respuesta, rehabilitación, reconstrucción).

La convicción de esta entidad es que la metodología con un enfoque sistémico que le brinda la gestión del riesgo de desastre como una política para un desarrollo local sostenible tiene la semilla para el manejo del post conflicto en el país, ya que se focaliza en la construcción de capacidades para la construcción de resiliencia que es el elemento necesario para la reconciliación y la paz.

4.4 Instituciones públicas de cooperación al desarrollo y GRD (España y Colombia)

4.4.1 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)⁵⁹, es una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, SECIPI. Es el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo (Ley 23/1998).

La AECID hace parte de la acción exterior del Estado Español y se fundamenta en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional. Su objeto es el fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo, dirigidas a la lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo humano sostenible en los países en desarrollo.

La AECID trabaja en más de 50 países del mundo su labor está comprometida con la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que configuran una agenda y metodología común en la lucha contra la pobreza, por lo que son el principal referente de la política Española de cooperación internacional.

Otro de los elementos de ayuda al desarrollo, de la AECID, es la Oficina de Ayuda Humanitaria, la cual, que promueve un enfoque integral, que como se afirma en la página

⁵⁹ Información AECID: <http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=2463> (2014, 12 de noviembre).

web, pretende ir más allá del mero concepto de ayuda, asistencia o socorro y que incluye las dimensiones de prevención, preparación, protección a víctimas, rehabilitación y reconstrucción.

Desde el 2005 la AECID cuenta con una base logística situada al pie de la pista en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz en Madrid, cedida por el Ministerio de Defensa. Así mismo en el 2008 se inauguró el Centro Logístico Humanitario de la Cooperación Española en América Latina, situado en Panamá. Ambos centros tienen material humanitario sujeto a los estándares internacionales humanitario y su ubicación permite una atención eficaz en diferentes regiones.

Dentro de los sectores prioritarios de intervención tiene: agua y saneamiento, atención sanitaria, cobijo, seguridad alimentaria, ayuda alimentaria, seguimiento y evaluación de proyectos y prevención y preparación ante desastres.

De acuerdo con la AECID su Oficina de Acción Humanitaria tiene como objetivo contribuir a mejorar la situación de las poblaciones afectada por desastres y conflictos mediante el fortalecimiento del sistema Español de respuesta y la prevención de estas situaciones, así como la coordinación con la respuesta humanitaria internacional. Para ello se sigue la evolución de las zonas más vulnerables con el fin de reaccionar de forma rápida y eficaz y planificar las intervenciones humanas en el exterior.

Por otro lado, uno de los elementos que tipifican y distinguen el sistema español de Ayuda al Desarrollo es justamente la Cooperación Descentralizada, reconocida esta característica por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en sus informes de valoración. Dentro de su quehacer impulsa, orienta y favorece la cooperación internacional descentralizada de las administraciones subnacionales.

Otro instrumento de la cooperación Española es la *Estrategia de Acción Humanitaria* que se elaboró sobre la base de una herramienta de planificación sectorial diseñada por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) como mecanismo integrador de todas las estrategias sectoriales. (Rey Marcos, 2008, p.68)

Esta Estrategia tiene como marco metodológico de intervención un cruce de prioridades del Plan Director de 2005 - 2008, donde llama la atención la intersección que plantea entre la lucha contra la pobreza (que reconoce que no es un objetivo fundamental de la AH), la Gestión de Riesgos en programas de desarrollo, como lo afirma en la siguiente nota:

La prevención de desastres, la preparación ante ellos y la gestión de riesgos deben ser parte integrante de las estrategias de lucha contra la pobreza e integrarse en los programas de desarrollo. La Cooperación Española velará porque estos elementos se incluyan adecuadamente en los Documentos Estratégicos de Lucha Contra la Pobreza (PRSP: Poverty Reduction Strategy Papers) y sean práctica cotidiana en las intervenciones de cooperación al desarrollo. Se concederá especial relevancia y se dotarán fondos específicos a los proyectos y actuaciones postdesastre y que vayan encaminadas a una mejor articulación de la ayuda de emergencia con la rehabilitación y el desarrollo. (Rey Marcos, 2008, p.36)

Este es un impulso al VARD, pero así mismo, es un importante hallazgo, la vinculación de riesgo con pobreza y la definición del riesgo no son claras porque además la separa de elementos sustanciales como prevención y preparación, sin embargo esta unión conceptual es favorable. Hay una ventaja y es que se explica la pobreza en el documento de la *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española* que lo enuncia, en término de:

Es la situación de carencia de derechos, oportunidades, capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno (Plan Director 2005-2008). Junto a estas carencias, la alta vulnerabilidad y falta de empoderamiento o representatividad definen las dimensiones de la pobreza (Banco Mundial). La pobreza es multidimensional y sistémica: afecta a distintos derechos y capacidades de la persona, económicas, humanas (educación y salud), políticas, socioculturales y de protección, y la carencia de esos derechos y capacidades conduce a la pobreza. (Rey Marcos, 2008, p.30)

El caso es que la agenda de los ODM para reducción de la pobreza y que este año serán los llamados Post 2015 y la agenda del Marco de Acción de Hyogo, ahora de Sendai 2015 -2030 tienen instrumentos y actores independientes. Encontrarlas juntas en la Estrategia de Cooperación Española es una oportunidad que puede posibilitar este desarrollo desde la cooperación descentralizada.

4.4.2 Agencia Presidencial para la Cooperación Colombiana (APC COLOMBIA)

La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia)⁶⁰, depende la Presidencia de la Republica, fue creada mediante decreto No. 4152 del 3 de Noviembre de 2011 con el objeto de gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo Funciones.

La APC Colombia cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, es una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, está adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Antes con otros objetivos y funciones existía la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social).

Para Colombia, la cooperación constituye una herramienta de política exterior que permite profundizar las relaciones internacionales del país, y un instrumento estratégico que contribuye con los procesos de desarrollo de Colombia y de otros países del mundo. Desde esta perspectiva, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014 ENCI, es el documento en el que el Gobierno presenta, de manera integral, los lineamientos prioritarios de la agenda de cooperación internacional que ofrece y recibe

⁶⁰ Información APC-Colombia: <http://www.apccolombia.gov.co> (2014, 10 de enero).

el país, basada en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2010-2014, “Prosperidad para todos”

Su misión, como entidad es la de liderar la cooperación internacional del país, a través de la coordinación, el fortalecimiento y la diversificación de la oferta y la demanda, en sinergia con los diferentes actores, para contribuir al desarrollo sostenible y al posicionamiento de Colombia en el mundo.

Dentro de las ofertas de cooperación de Colombia (en su página web) no aparece la cooperación descentralizada, allí están las que tienen que ver más con la gobernabilidad desde el Estado central, por lo cual se ofrece la Cooperación sur-sur y triangular. Y la promoción de la cooperación descentralizada y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre territorios, también el apoyo con mecanismos a los territorios para la gestión y coordinación de la cooperación. Están en el documento de Estrategia Nacional (APC-Colombia; Ministerio de relaciones exteriores MRE y Departamento Nacional de Planeación DNP, 2012), donde identifica a los gobiernos locales como protagonistas del desarrollo de cooperación internacional y la cooperación descentralizada como un modelo complementario a la Cooperación Nacional al desarrollo.

En la Gestión de la demanda de cooperación desde Colombia aparece la cooperación Bilateral, Multilateral, ONG, sector privado y la Descentralizada. No se determina las líneas en la cooperación descentralizada a solicitar, pero en su defecto establece unas características, de la misma, que condicionan los términos que deben guiar la oferta para el país:

Es el conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales. Se caracteriza por ser un modelo dinámico, con visión de mediano y largo plazo, en donde se ve implicada la responsabilidad política y la legitimidad, con el propósito de potencializar el desarrollo en el territorio, con la participación directa de los grupos de población interesados. Es una herramienta a disposición de los gobiernos locales, en donde no existen jerarquías y por el contrario las relaciones entre los actores surgen desde su propia identidad y con pleno conocimiento de sus potencialidades.

Busca articular las necesidades y capacidades locales, a través de la creación de espacios de encuentro en donde participan los diferentes actores, lo cual incluye la noción multi-actor y multinivel, para establecer relaciones de reciprocidad entre “socios”. (APC- Colombia, 2015)

La Cooperación Descentralizada, en la Estrategia Nacional, se menciona una vez y brevemente en un documento de 69 páginas, donde se reconoce la importancia de apoyar esta iniciativa territorial y coloca como tarea la necesidad que desde el nivel descentralizado se haga apropiación, se promueva y se gestione esas acciones para agenciar su desarrollo.

Se plantea dentro de la Estrategia Nacional el interés por consolidar la Cooperación Descentralizada que recibe y aporta Colombia para crear capacidades en diferentes territorios y apoyar con ello la convergencia nacional.

En el documento de Estrategia Nacional se prioriza un trabajo para fortalecer al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, creado mediante la Ley 1523 de 2012, con el objetivo de garantizar la ejecución de procesos integrales de política pública frente a situaciones de desastre, en los cuales se consideren acciones para la prevención, preparación, mitigación, atención, recuperación y reconstrucción. Por lo cual establece, dentro de la Estrategia Nacional, los siguientes componentes para recibir apoyo y acompañamiento de la cooperación internacional en dos frentes:

El primero en Fortalecimiento del sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con las siguientes líneas prioritarias de cooperación focalizada con comunidades vulnerables en el ámbito local y regional, así mismo en las prioridades que defina la Política Nacional de Gestión del Riesgo de desastres. Con lo cual se han definido las siguientes líneas:

Desarrollo e implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgos y Desastres. Incorporación de la gestión de riesgos en los planes de ordenamiento territorial (POT), los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA), los planes de gestión ambiental y regional (PGAR), así como la

reducción del riesgo por desabastecimiento de agua potable. Reforzamiento de los sistemas nacionales y regionales de información para la gestión de riesgos de desastres, y desarrollo de las capacidades de investigación en la materia para la producción y difusión de información, el desarrollo tecnológico y la investigación científica. Fortalecimiento de las capacidades de las redes y de los equipos especializados de respuesta nacional y local para atender emergencias, incluido el Sistema Nacional de Voluntariado. (APC-Colombia; MRE y DNP, 2012, p.24)

El segundo que requiere cooperación está orientado hacia el Restablecimiento Sostenible de las Condiciones de Vida de las Personas y Comunidades Afectadas por Desastres, con el objetivo de fortalecer el manejo de desastres y el restablecimiento de las condiciones de vida en el proceso de Manejo de Desastres (respuesta, rehabilitación y reconstrucción). Con las siguientes líneas prioritarias:

Atención humanitaria en las áreas y líneas de acción priorizadas por la UNGRD y en coordinación con las entidades del sistema, con énfasis en el cubrimiento de brechas de la respuesta institucional, desde el punto de vista técnico y del acceso. Rehabilitación integral de las comunidades afectadas por desastres. Apoyo técnico y financiero para la reconstrucción de las zonas destruidas y, o, fuertemente afectadas. Asistencia técnica y financiera para la construcción de obras de mitigación y contención de riesgos. Trabajo con comunidades vulnerables y grupos étnicos asentados en zonas de riesgos, para la prevención, la reducción, el manejo y la mitigación de los mismos. Apoyo para la reubicación sostenible de comunidades asentadas en zonas de alto riesgo. Fortalecimiento de la vigilancia y control de la gestión y recursos destinados a la gestión del riesgo y atención de desastres. (APC-Colombia; MRE y DNP, 2012, p.25)

Sin embargo el porcentaje que le corresponde a la gestión del riesgo de desastre, en la alineación de prioridades nacionales e incidencia de la cooperación a las prioridades establecidos en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional y, en consecuencia, al Plan Nacional de Desarrollo y a los correspondientes planes departamentales, corresponde al 1% como ve en la FIGURA a continuación:

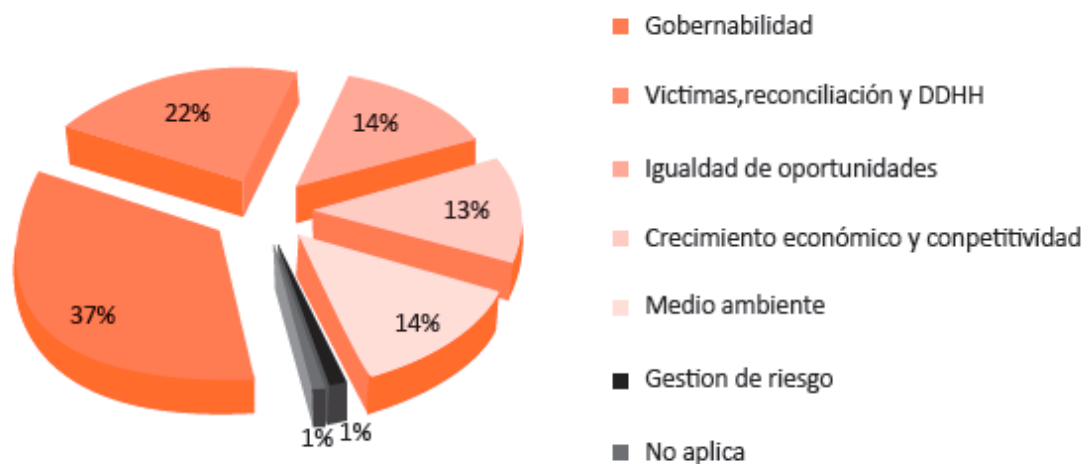


FIGURA 2. Alineación de la cooperación en la ENCI 2012-2014.

Nota. Fuente: Collado de Araújo; Grandas Estepa y Prado Gómez (2013, p.50).

En la evaluación cuatrienal del primer periodo de Gobierno del Presidente Santos, se muestra cómo la cooperación internacional recibida contribuyeron a las metas del Plan de Desarrollo 2010 - 2014 y a las prioridades de la Estrategia Nacional de Cooperación 2012 - 2014 en temas muy distintas a las planteadas para la gestión del riesgo de desastres, la orientación estuvo dada hacia: la Consolidación de la Paz, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, los Derechos Humanos, el Fortalecimiento de la Productividad y Competitividad, el Cambio Climático y la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, entre otros.

La cooperación Nacional Colombiana para este periodo estuvo orientada hacia la consecución de cooperación al desarrollo en los procesos de Gestión del Riesgo de Desastres del gobierno Nacional (Conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres), donde la **cooperación descentralizada** aparece como un derrotero a impulsar dentro de Colombia. Sin embargo en la forma en que está planteado no se aclara la orientación de la cooperación descentralizada prestaría en términos de áreas de actuación. En lo avanzado la GRD no es un área que se priorice dentro de la cooperación descentralizada.

A diferencia de la AECID, para Colombia la Ayuda Humanitaria no está incluida como un área de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional al Desarrollo y se encuentra como función en la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD) como responsable del desarrollo de esta área en el país.

4.4.3 Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)⁶¹ es la Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI).

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es la Asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación, que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, en total 7.324, que representan más el 90% de los Gobiernos Locales españoles. Constituida al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, fue declarada como Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985.

Los fines fundacionales y estatutarios de la FEMP son: el fomento y la defensa de la autonómica de las Entidades Locales; la representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas; el desarrollo y la consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y la solidaridad entre los Entes Locales; la promoción y el favorecimiento de las relaciones de amistad y **cooperación** con las Entidades Locales y sus organizaciones, especialmente en el ámbito europeo, el iberoamericano y el árabe; la prestación, directamente o a través de sociedades o entidades, de toda clase de servicios a las

⁶¹ Información FEMP: http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/_fxSSGDnKJVmXLPE9dEU7-YR_lq5dCigC (2014, 12 de enero).

Corporaciones Locales o a los entes dependientes de estas y cualquier otro fin que afecte de forma directa o indirecta a los asociados de la Federación.

En el Área de Cooperación para el Desarrollo⁶² de la FEMP, tiene como principal objetivo potenciar y canalizar la voluntad de cooperación de los Gobiernos Locales españoles. Para ello, apoya el fortalecimiento de las estructuras de cooperación de los Ayuntamientos y Diputaciones, y fomenta los procesos de coordinación con otros actores en aras de propiciar la mejora cuantitativa y cualitativa de la ayuda. Asimismo, colabora con instituciones homólogas de países en desarrollo en el fortalecimiento de la institucionalidad municipal, poniendo a su disposición toda la experiencia acumulada por los Gobiernos Locales españoles en materia de descentralización, gobernanza y autonomía local.

(...) subrayar que la cooperación internacional para el desarrollo de los Gobiernos Locales constituye una política pública orientada hacia la reducción de la pobreza, la lucha contra las desigualdades y la promoción del desarrollo humano sostenible. Esta política se construye desde la idea de que los Gobiernos Locales del Norte tienen una responsabilidad esencial a la hora de promover los derechos humanos y el desarrollo de los pueblos y ciudades del Sur. Una responsabilidad que se concreta en la voluntad de compartir conocimientos, experiencias y recursos, y situarlos a disposición de los países socios, protagonistas de sus procesos de desarrollo. (FEMP, 2011 b).

La FEMP (2008, p.3)⁶³ recopila cada año los datos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de las Entidades Locales. Este proceso se realiza en el marco del convenio de colaboración suscrito entre la FEMP y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) para “el fortalecimiento de las estructuras de cooperación de las Entidades Locales y de los mecanismos de información mutua”. La solicitud de datos se

⁶² Tomado de: http://www.femp.es/Portal/Front/Atencion_al_asociado/Comision_Detalle/ (2014, 12 de enero).

⁶³ Informe FEMP 2007.

dirige a todas las Entidades Locales de más de 5.000 habitantes y el seguimiento telefónico de respuestas estuvo centrado en las entidades de más de 10.000 habitantes. Como uno de los productos comunicativos específico de la FEMP está la Cooperación Internacional al Desarrollo de las Entidades o Gobiernos Locales de los periodos 2005 - 2009, en estos informes se puede ver la tendencia, los sectores, la posición de Colombia en la cooperación descentralizada, que se agrupa en la destinación de la AOD, como se analiza a continuación:

En Informes “Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales” (Informe **2005**), las prioridades que se delimitaban era la lucha contra la pobreza, defensa de los derechos humanos, equidad de género, sostenibilidad medioambiental y respeto a la diversidad cultural y uno de los criterios de orientación de la ayuda era “*áreas afectadas por catástrofes naturales*” (FEMP, 2005, p.35). Después de la adopción en el 2000 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) la decisión más novedosa fue asumirlos en la cooperación mundial. La región Andina entre ellos Colombia era un destino geográfico.

Dentro del mismo Informe, la AOD se agrupa bajo el título de proyectos de cooperación al desarrollo, se distinguen tres **modalidades** desde los cuales los entes locales (EELL) gestionan presupuesto: 1) programas y proyectos al desarrollo bajo el entendido del “ciclo del proyecto” orientado a mejorar la competencias de las administraciones locales, 2) Acción Humanitaria (Ayuda Humanitaria y de Emergencia) para paliar afectados por desastres, “por la naturaleza del problema, su ejecución no responde exactamente a la metodología del ciclo del problema”⁶⁴ y 3) Sensibilización en los países de origen de la donación (FEMP, 2005, p.48). El imaginario intelectual sigue sobre la idea que el problema es de una naturaleza que actúa sobre una población indefensa y lo único que hay que hacer es prepararse para atender.

La Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales” (Informe **2006**) (FEMP, 2008 b)⁶⁵, este texto es producido por la FEMP y por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de

⁶⁴ Esta aseveración implica que hay una percepción del desastre como inevitable y de acuerdo con lo planteado por esta investigación, denota que está ligado el desastre a la ocurrencia del fenómeno natural, en el imaginario que los “desastres son naturales”.

⁶⁵ Informe FEMP 2006.

Cooperación de España en un marco de colaboración para conocer sobre las actividades de cooperación de las entidades locales en España.

Los sectores a donde se dirigió la AOD fueron los mismos que en año que le anteceden y se organizan de acuerdo con los sectores del CAD: Cooperación al Desarrollo: 100-470 (Infraestructuras y servicios sociales Infraestructuras y servicios económicos, Sectores productivos, Ayuda multisectorial), Acción humanitaria: 500-530, Sensibilización: 600-640 y Otras aportaciones: 700-998. América Andina se consolida como principal receptora de la ayuda, y Perú y Ecuador como los dos países que reciben un mayor volumen de fondos.

El informe de la Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales (Informe **2007**) (FEMP, 2008 a)⁶⁶. Colombia se muestra como uno de los principales destino en el periodo 2005-2007:

La tendencia en 2005 (primer año del presente ciclo de estudio) a informar tan sólo de lo resuelto en la convocatoria y de las grandes actuaciones de cooperación directa impedía ‘capturar’ adecuadamente esta información.” En la recogida de 2006 ya se recabó con mayor detalle este tipo de actuaciones, que en 2007 aparecen desglosadas con precisión. (FEMP, 2008 b, p.12)⁶⁷

Los hermanamientos, en virtud de lo cual se hace una Cooperación Oficial Directa, se registran entre municipalidades de España y Colombia para un periodo correspondiente al 2007 y los dos anteriores años. Ver TABLA 6.

TABLA 6. COOPERACIÓN OFICIAL DIRECTA ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA

| Alcaldía - Colombia | Ayuntamiento España | Periodo en años |
|----------------------------|----------------------------|------------------------|
| Buga | Guadalajara | 2006, 2007 |

⁶⁶ Informe FEMP 2007.

⁶⁷ Informe FEMP 2006.

| | | |
|----------------------|----------|------------------|
| Lérida | Lleida | 2005, 2006, 2007 |
| Medellín | Bilbao | 2005 2006 2007 |
| Pamplona | Pamplona | 2005 2006 2007 |
| San José de Apartado | Burgos | 2005 2006 2007 |

Nota. Fuente: Elaboración propia, basada en los informes PACI.

Desde la perspectiva sectorial los compromisos de los Entes Locales estuvieron orientados (como el año inmediatamente anterior): Cooperación al Desarrollo (Infraestructuras y servicios sociales, Infraestructuras y servicios económicos, Sectores productivos, Ayuda multisectorial) Acción humanitaria y acciones de Sensibilización y educación para el desarrollo.

Cooperación al Desarrollo de los Gobiernos Locales (Informe **2008**) (FEMP, 2009)⁶⁸. Colombia continúa siendo uno de los 20 primeros países destinatarios de cooperación para el periodo 2005-2008, ya que aparece con una elevada concentración de la ayuda local en torno a este grupo. Frente al volumen de la cooperación directa, existen dificultades porque la información no se levantó con esa clasificación:

(...) el volumen de la cooperación canalizada vía ONGD en torno al 80% y el de la cooperación directa alrededor del 10%. No obstante, para un análisis preciso de las modalidades de la ayuda (directa e indirecta) se hace necesario disponer de una propuesta de definiciones más precisa de los términos. Mientras, para poder indagar en las entidades responsables de la gestión en el terreno (ONGD, Fondos de Cooperación, Gobiernos Locales, etc.) se hace necesario disponer de una nomenclatura armonizada. (FEMP, 2009, p.29)⁶⁹

⁶⁸ Informe FEMP 2008.

⁶⁹ Informe FEMP 2008.

Para el análisis de sectores no se organizan bajo la adaptación a los sectores CAD, para este año 2008, se empleó el sistema de notificación por sectores (códigos CRS, Creditor Reporting System), que es el propuesto para todos los donantes por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. (FEMP, 2009, p.11)⁷⁰.

El sistema de marcadores se ha elaborado para facilitar la supervisión y la coordinación de las actividades de los países donantes en apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los marcadores proporcionan información sobre la medida en que los países ponen en práctica las políticas acordadas en sus programas de ayuda. No obstante, los índices arrojan luz sobre algunos (pero no todos) de estos esfuerzos, por lo que tan sólo muestran una imagen parcial.⁷¹ (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación MAEC, s.f).

La distribución de la AOD por los gobiernos locales tiene la misma estructura que los años anteriores y con una clasificación de cada sector, de acuerdo a parámetros del CAD, discriminado de forma más detallada. La cooperación al desarrollo continúa teniendo el más alto porcentaje y dentro de ellas la infraestructura y servicios sociales tienen un peso específico.

La Cooperación al Desarrollo de los Gobiernos Locales (Informe **2009**) (FEMP, 2010)⁷², en esta oportunidad las encuestas se dirige a las Entidades Locales de más de 5.000 habitantes y el seguimiento de respuestas se centra en las entidades de más de 20.000 habitantes. Latinoamérica sigue siendo el destino prioritario y entre ellos la Región Andina y a ese nivel, Colombia está en los primeros lugares. La distribución del AOD está clasificada en Contribuciones distribuibles sectorialmente: Infraestructuras y Servicios

⁷⁰ Informe FEMP 2008.

⁷¹ Ministerio de Relaciones Exteriores y de Cooperación. “Descripción del Sistema del CAD de marcadores sobre los objetivos de la ayuda. Anexo 9: SF. (on line) <http://www.oecd.org/dac/environment-development/Descripci%C3%B3n%20del%20sistema%20del%20CAD%20de%20Marcadores.pdf> revisado en noviembre 10 de 2013

⁷² Informe FEMP 2009.

Sociales, sectores productivos y multisectorial. Como Contribuciones no distribuibles sectorialmente: ayuda de emergencia, costos administrativos y sin especificar. Se reportan los mismos hermanamientos. En relación a la cooperación directa parece tener un comportamiento a resaltar en este periodo, dado la claridad que se le dio desde el punto de vista conceptual para levantar la información:

Si se comparan estos datos con los de años anteriores, sobresalen dos elementos: el aumento del número de entidades que plasman en un documento de estrategia su política de cooperación (casi un tercio del total en 2009) y el auge de las acciones de cooperación directa (cerca de la mitad de las entidades que aportan sus datos de 2009 señalan que realizan acciones de cooperación directa). (FEMP, 2010, p.32) ⁷³

Cooperación al Desarrollo de los Gobiernos Locales (Informe **2010**) (FEMP, 2011 a)⁷⁴, tratamiento de las encuestas es igual al del año inmediatamente y la ventaja es que esta vez la información fue recogida *online* de la cooperación local con una herramienta que les fue proporcionada. De acuerdo con este informe, los datos fueron revisados por el equipo técnico de cooperación de la FEMP y por la Unidad de seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DG-POLDE), del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Para este año (2010) la distribución sectorial de la AOD está clasificada en Contribuciones distribuibles sectorialmente: Infraestructuras y Servicios Sociales, sectores productivos y multisectorial. Como Contribuciones no distribuibles sectorialmente: ayuda de emergencia, costos administrativos y sin especificar. De los 5 documentos, anteriormente revisados, se puede ver elementos importantes para esta investigación: en primera instancia la clarificación sobre la división de la cooperación directa e indirecta, cuya definición despeja el camino para la comprensión conceptual de

⁷³ Informe FEMP 2009.

⁷⁴ Informe FEMP 2010.

futuros análisis que sobre las acciones de los entes locales se pueda desarrollar, en especial la de las administraciones municipales.

En segundo lugar, se evidencia la orientación de la cooperación de las entidades locales (EELL) en términos de modalidades (como se define en el primer documento) o de sectores (como es tratado en el resto de textos), ya que se reconoce que la AOD Española está organizada de acuerdo con las orientaciones del CAD mediante los códigos CRS; en esta lógica tiene dos enfoques de actuación: uno para atender *desastres* o prepararse para ellos a través de la Ayuda Humanitaria y el otro es apoyar el *desarrollo* a través de la cooperación al desarrollo. Fragmentando riesgo, desastre y desarrollo ignorando que son elementos de la misma agenda de trabajo.

En tercer lugar, comprobar que la reducción del riesgo y menos la gestión de riesgos de desastres no son parte de las modalidades de acción de la cooperación de los EELL para la AOD. Y finalmente, ver que la única vez que se menciona la palabra catástrofe está ligado a natural, “catástrofe natural”, lo cual denota y connota la percepción de la institucionalidad en ese sentido.

Para averiguar el enfoque del trabajo FEMP que ha concertado con los EELL, se explora el Manual de Gestión de Cooperación (FEMP, 2011, b). El Manual busca impulsar un discurso conceptual y metodológico y avanzar con el reto de armonizar y articular para contribuir con la política de la cooperación internacional en España, con miras hacia la eficacia, bajo la coordinación de instrumentos y procedimientos orientada desde la cooperación descentralizada pública local. Se auscultó la posibilidad de que la GRD o la RRD pudiera ser un derrotero o una orientación como sector o área de cooperación descentralizada, pero no fue así.

4.4.4 Federación Colombiana de Municipios (FCM)

La Federación Colombiana de Municipios (FCM)⁷⁵, es una Institución de carácter gremial, privada y sin ánimo de lucro que representa a los municipios, distritos y sus asociaciones en la formulación, concertación y evaluación de Políticas Públicas que contribuyan al Desarrollo Territorial, promueve la descentralización, la autonomía, la democracia y la gobernabilidad local.

La FCM articula esfuerzos internacionales, nacionales, subnacionales, públicos y privados para el fortalecimiento integral de la gestión de los gobiernos municipales, distritales y sus asociaciones. Formula, gestiona y ejecuta proyectos de interés público para sus representados, que contribuyen a generar condiciones estables para la paz, el bienestar de las comunidades y el desarrollo sostenible.

Dentro de los objetivos del FCM, busca: promover alianzas estratégicas y otras formas de unión de esfuerzos y recursos para la solución de problemas comunes de los municipios, distritos y asociaciones sub nacionales, para contribuir a la competitividad del país y a la modernización de las instituciones; Contribuir al fortalecimiento de la descentralización y autonomía local que permita mejoras sustanciales en la calidad de vida de los Colombianos como base para superar la pobreza, alcanzar el desarrollo y crear condiciones sostenibles para la paz; Promover el liderazgo municipal en la discusión de la estructura del Estado para lograr un mayor reconocimiento de la diversidad de los territorios y mejores esquemas de distribución de la riqueza apuntando a un desarrollo más equitativo entre las regiones; Fortalecer las capacidades locales, a través de acciones de mayor cobertura e impacto en el desarrollo municipal, así como una mejor articulación de las acciones de la Federación frente a las necesidades y expectativas de sus asociados y Apoyar a los gobiernos locales en la generación y articulación de acciones para la internacionalización municipal, de acuerdo a las necesidades y prioridades del desarrollo local.

La FCM en el impulso que se realiza para los municipios de Colombia, considera y privilegia a la cooperación internacional ubicándolo como un aliado estratégico con

⁷⁵ Información FCM: <http://www.fcm.org.co> (2014, 12 de enero).

quienes comparte el interés organizativo y la promoción de las instancias entre ellas la municipal.

(...) FCM ha centrado sus esfuerzos en contar con administraciones públicas locales capaces de incrementar el desarrollo humano de las personas a través de la gestión pública. Los municipios son espacios donde la realidad y las dinámicas han de abordarse de manera multidimensional. Cuentan con múltiples actores institucionales, de la sociedad civil y privados, para trabajar conjuntamente por el desarrollo de los territorios. En este sentido, desde la FCM no podíamos olvidar la capacidad de incidencia y el papel clave que juega la comunidad internacional, y la cooperación nacional e internacional en el desarrollo humano de los municipios colombianos. (Collado de Araújo; Grandas Estepa y Prado Gómez, 2013, p.10)

La FCM en las líneas de asistencia técnica tiene como objetivo dotar de instrumentos a los municipios para la formulación de sus propias estrategias de cooperación internacional y de internacionalización de sus planes municipales de desarrollo. En este trabajo de acompañamiento local privilegia dos herramientas que apoyan los procesos de descentralización y la planificación municipal: la cooperación sur-sur y la cooperación descentralizada.

(...) las relaciones internacionales de los gobiernos locales deben contar con la participación activa del territorio en el sistema internacional, buscando acceder a recursos, intercambiar experiencias y conformar redes de cooperación e integración económica, con el fin de encontrar consensos y soluciones alrededor de temáticas comunes. (FCM, 2009 en Collado de Araújo; Grandas Estepa y Prado Gómez, 2013, p.73)

La FCM está orientada, como es su misión, al impulso y desarrollo de los municipios de Colombia, pero no se observa en su temática la GRD como un elemento a impulsar dentro de la dinámica de cooperación descentralizada y Sur-Sur que impulsa.

4.4.5 Dirección General de Protección Civil y de Emergencias de España

El Ministerio del Interior de España, es creado en 1996 como una escisión del anterior Ministerio de Justicia e Interior, es uno de los trece departamentos ministeriales en que se divide el actual Gobierno de España. Se encarga de la gestión de la seguridad ciudadana (fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, instituciones penitenciarias, protección civil, seguridad vial, etc.)

La protección civil (Díaz Cruz, 2011-2013) es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria. El Gobierno es el órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil.

La Comisión Nacional de Protección Civil⁷⁶ (punto focal de la EIRD) es una institución interministerial dependiente del Ministerio del Interior. Se compone de los siguientes miembros: Presidente: Ministro del Interior, Vicepresidente: el subsecretario del Ministerio del Interior, Secretario: Director General de Protección Civil. En octubre de 1990, se atribuyó la función del Comité Español para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) (Real Decreto 1301/1990). En septiembre de 2002, dos años después de la eliminación gradual del DIRDN, la Comisión fue nominada como el Comité Español de la EIRD (Real Decreto 967/2002).

La Comisión Nacional de Protección Civil está integrada por los representantes de la Administración del Estado que reglamentariamente se determinen, así como por un representante designado por los órganos de gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas. La Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma estará compuesta por representantes de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones Locales incluidas en su ámbito territorial.

⁷⁶ España Punto Focal EIRD: <http://www.unisdr.org/partners/countries/esp> (2015, 7 de enero).

La Comisión de Interior del Congreso (Agencia de Noticias Internacional AGENCIA EFE, 2015) está actualmente en el dictamen sobre el nuevo proyecto de ley del Sistema Nacional de Protección Civil. Entre las principales novedades que incorpora la nueva norma, están el hecho de que la protección civil se inscriba «en el concepto clásico de seguridad pública», y se asimile a «respuesta ante emergencias extraordinarias», para diferenciarla con más claridad de los servicios de coordinación de emergencias ordinarias o urgencias, nacidos en la década de los años 90 cuando se implantó el número telefónico europeo de emergencias 112. Además, según el Gobierno, regula con mayor precisión la emisión de alertas a la población y se deja abierta la posibilidad de que colaboren en estos asuntos diversas entidades que tengan entre sus fines la protección civil.

La nueva norma amplía el marco de actuación y competencias de la Comisión Nacional de Protección Civil y reconoce a las Entidades Locales como miembros de pleno derecho de este Órgano, ya que hasta ahora asistían a sus reuniones, con voz pero sin voto. Establece también la posibilidad de colaboración entre la Escuela Nacional de Protección Civil y las escuelas autonómicas en esta materia, y desarrolla la participación y formación del voluntariado en materia de protección civil.

Dentro de su página se muestra la definición de riesgo como la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno o suceso o actividad humana con posibilidad de producir daños.

Los riesgos suelen dividirse en naturales y tecnológicos. Al primer grupo corresponden los procesos o fenómenos naturales potencialmente peligrosos. Al segundo grupo las originadas por accidentes tecnológicos o industriales, fallos en infraestructuras o determinadas actividades humanas. (Dirección General de Protección Civil y Emergencias DGPCE, 2011-2013)

Como se ha venido planteando en este documento de investigación la dificultad institucional desde lo conceptual trae diferentes limitaciones al momento de prevenir, prepararse y conocer el problema del desastre, ya que si se entiende el riesgo como la

ocurrencia del fenómeno, se percibe la vulnerabilidad como un elemento per se y autónomo, a lo que se le suma la supresión de la ecuación ($R=A*V$) el elemento amenaza. Esto lleva inexorablemente al pensamiento que los “desastres son naturales”, nuevamente.

Por otro lado el tema de las relaciones de cooperación internacional se encuentra a nivel de país, pues es la Dirección General la responsable de las relaciones técnicas de organismos homólogos de otros países especialmente de la Unión Europea, del Mediterráneo y de Iberoamérica y con organismos internacionales para grupos de trabajo de en protección civil de emergencias. No es un trabajo para ser realizado mediante la cooperación descentralizada.

De aquí se puede inferir que existe una confusión en el marco conceptual de gestión del riesgo (concepto manejado en Colombia) o de reducción del riesgo (concepto manejado en España) y no se ha hecho consciente en el lenguaje utilizado con todas las partes o quizás no ha sido un elemento de interés para discusión.

4.4.6 Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD de Colombia (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, 2015 a) es la entidad que se encarga de dirigir, orientar y coordinar de todo el Sistema Nacional y es quien dirige la implementación de la Gestión del Riesgo, atendiendo las políticas y el cumplimiento de la normatividad interna, además de las funciones establecidas en el Decreto - Ley 4147 de 2011. En Colombia la UNGRD es el punto focal de la EIRD. El surgimiento de esta institución es el resultado no solo de un proceso jurídico político, sino que se forja sobre una base de grandes desastres que hicieron reflexionar al país. En la FIGURA , se muestra los eventos desastrosos ocurridos y las normas surgidas a la saga de cada uno de ellos:

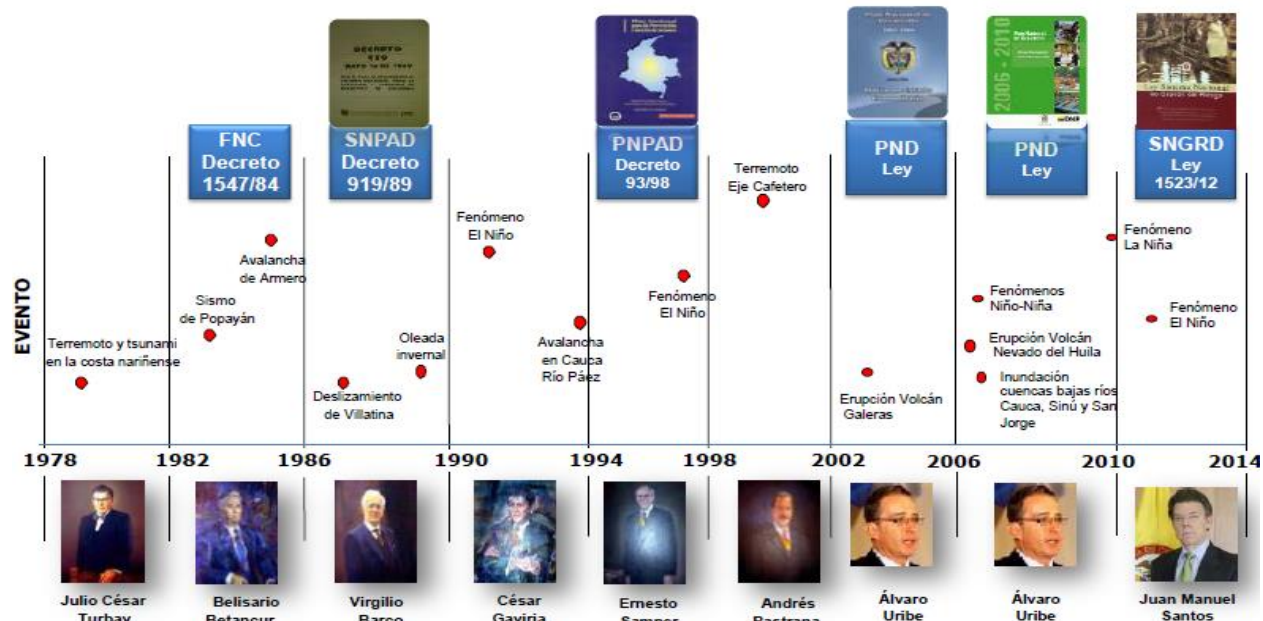


FIGURA 3. Evolución normativa de la gestión del riesgo de desastres en Colombia.

Nota. Fuente: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>

La evolución en Colombia para llegar a la organización administrativa y de conceptualización evidenciada en las políticas públicas que tiene actualmente, es producida a “golpe” de una sucesión de desastres acaecidos por muchos años en el país que dejan al descubierto el modelo de desarrollo no sostenible.

Los desastres a los que se ha visto abocado Colombia, fruto de la marginación y pobreza, que hacen que una sociedad e infraestructura este vulnerable frente a cualquier dinámica de la naturaleza (por mencionar una de los elementos detonadores del desastre) tales: como la última ola invernal 2010 - 2011, que fue la antesala de la Ley 1323 de 2012, el tsunami y terremoto en la costa Pacífica a finales de la década de los 70, el sismo de Popayán, la avalancha de Armero, la erupción de los Volcanes Galeras y Huila, y un gran etc. por no mencionar los desastres localizados en tantos municipios del país que no son tan “espectaculares” pero igual son fruto de las mala convivencia de la sociedad - naturaleza, que llenan de pérdidas al país y retrasan nuevas inversiones sociales.

De acuerdo con la información definida, de la UNGRD, esta orienta su accionar a fortalecer las capacidades de las entidades públicas, privadas, comunitarias y de la

sociedad en general, con el propósito explícito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, a través del conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de los desastres asociados con fenómenos de origen natural, socio-natural, tecnológico y humano no intencional.

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, creado a partir de la Ley 1523 de 2012 por sanción presidencial, es el conjunto de entidades nacionales del orden público, privado y comunitario que, articuladas con las políticas, normas y recursos, tiene como objetivo llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en todo el territorio nacional en busca de mejorar la calidad de vida, la seguridad y el bienestar de todas las comunidades colombianas.

Es de conocerse que la responsabilidad en la Gestión del Riesgo recae sobre todos y cada uno de los habitantes del territorio Colombiano, y, en cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades pertenecientes al sistema ejecutarán los procesos de Gestión del Riesgo, entendidos como: Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres. Por su parte, los demás habitantes actuarán con precaución y autoprotección bajo lo dispuesto por las autoridades correspondientes.

Actualmente el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres está compuesto por seis instancias de orientación y coordinación, quienes optimizan el desempeño y la gestión de las distintas entidades en la ejecución de acciones. Estas son: Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, Comité Nacional para la Reducción del Riesgo, Comité Nacional para el Manejo de Desastres y Consejos Departamentales, distritales y municipales para la Gestión del Riesgo. Ver FIGURA .

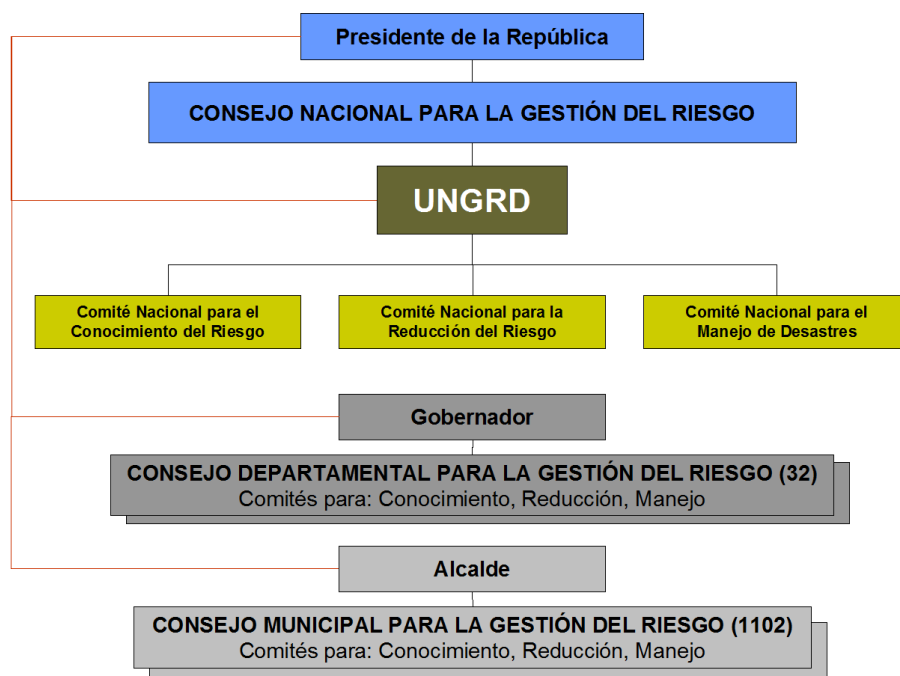


FIGURA 4. Estructura organizativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Nota. Fuente: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

Del Comité Nacional para el Manejo de Desastres hacen parte los grupos de rescate de Colombia, tales como la Defensa Civil Colombiana (depende del Ministerio del Interior), La Cruz Roja Colombiana y los Bomberos Voluntarios de Colombia. Se creó por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres un Manual de Ayuda Humanitaria orientada a darle un nivel de calidad a la misma en un respeto por los territorios intervenidos:

Manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria en Colombia, el cual recoge el contexto del país, los aprendizajes del Sistema en la atención de emergencias y desastres y las recomendaciones dadas por códigos, principios, normas y estándares concertados internacionalmente por las agencias, gobiernos y comunidades en caso de desastres, entre los cuales se cuentan: El código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el

Proyecto Esfera, el Enfoque de Acción Sin Daño Do No Harm y la Guía Saber Donar de la OPS/OMS, principalmente. (UNGRD, 2013 a, p.7).

Este manual tiene la intención, mediante los procesos de estandarización, la articulación con protocolos de los sectores nacionales y la cooperación internacional.

La UNGRD, en el interior de su entidad, tiene un grupo de Cooperación Internacional (UNGRD, 2015 b) que tiene como objetivo establecer y fortalecer las alianzas e intercambios con socios estratégicos, con el fin de aunar esfuerzos para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres en Colombia y en el exterior. En este sentido, los esfuerzos del Grupo de Cooperación Internacional se enfocan no solo en la Gestión de Recursos técnicos, físicos, financieros y humanos para el país en materia de gestión del riesgo de desastres, sino así mismo, teniendo en cuenta los significativos avances que se han alcanzado en el país en esta materia, se enfocan también en el fortalecimiento de la cooperación Sur- Sur y Cooperación Triangular, en el marco de intercambios, capacitaciones y apoyo específico a otros países de la región y del mundo.

En el Plan Estratégico de Cooperación Internacional, Gestión del Riesgo de Desastres 2013 - 2014 (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD; Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia y Ministerio de Relaciones Exteriores MRE, 2013) tiene como objetivo Identificar y priorizar las áreas estratégicas de oferta y demanda de cooperación internacional en GRD para Colombia, con el fin de orientarla hacia el fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y operativas de las entidades públicas, privadas y comunitarias que hacen parte del SNGRD, así como fomentar el intercambio de experiencias y capacidades con otros países para contribuir con sus procesos de desarrollo.

En la agenda de seguimiento y evaluación del *Plan Estratégico de Cooperación*, en el objetivo de promoción de la demanda de cooperación internacional en el sector de la gestión del riesgo, se destaca en las actividades nuevas oportunidades de gestión del riesgo, se propone una sub-actividad de pre identificar y priorizar las oportunidades de

trabajo en cooperación descentralizada, interinstitucional, privada, ayuda oficial al desarrollo, entre otras.

En el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2013-2025 “Una Estrategia de Desarrollo” (UNGRD, 2013 b) tiene seis objetivos que giran en torno a los riesgos para: Mejorar el conocimiento del riesgo de desastres en el territorio nacional; Reducir la construcción de nuevas condiciones de riesgo en los procesos de desarrollo y planificación territorial sectorial y ambiental; Reducir las condiciones existentes de riesgo de desastres; Garantizar un adecuado manejo de desastres y una recuperación eficiente y oportuna ; Fortalecer la capacidad institucional de los actores del SNGRD y Fortalecer la educación, la participación ciudadana y comunicación social en la gestión del riesgo con observancia de las nociones de diversidad cultural, protección e igualdad de género.

La cooperación descentralizada no se destaca como un instrumento importante en la estrategia de cooperación para la gestión del riesgo de desastres, ni como mecanismo de oferta ni como demanda. Esta por explorarse institucionalmente en el país y es un reflejo de la designación centralista de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014 (ENCI).

4.5 Algunas instituciones en el mundo relacionadas con GRD y acciones municipalistas

En los apartados anteriores se identifican entidades que realizan acciones relacionadas con las acciones humanitarias y la cooperación para el desarrollo en España y en Colombia, donde se puede identificar acciones a favor de la gestión del riesgo relacionado con el ámbito local. En este punto se trae como ejemplos tres entidades que emergen de contextos geográficos o con misionalidad diferente, tales como, la agencia de cooperación Alemana que impulsa la reducción del riesgo en entidades locales, un programa de vivienda y desarrollo desde Naciones Unidas y una organización mundial para los gobiernos locales con sede en Barcelona.

Estas entidades están relacionadas unos con la gestión del riesgo y otros con el impulso a autoridades locales y todas hacen uso de la cooperación como medio de

relacionamiento, sin embargo ninguna tiene interés por lo que es objeto de esta investigación: el impulso de la GRD mediante la cooperación descentralizada.

Al parecer, lo cual deberá ser objeto de otro estudio, el no relacionamiento de la cooperación descentralizada con la GRD es un fenómeno que se extiende internacionalmente (desde el punto de vista geográfico) o desde la concepción misma de entidades que en su misión representan y defienden los intereses de gobiernos locales.

4.5.1 Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)⁷⁷

De acuerdo con su página web, ya no se denomina la GTZ ya que a partir de enero de 2011 cambio a GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). La GIZ (que retoma los 30 años de experiencia de la GTZ) es una empresa que asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania para alcanzar sus objetivos en la cooperación internacional para el desarrollo sostenible. La GIZ ofrece soluciones con proyección de futuro para el desarrollo político, económico, ecológico y social en un mundo globalizado, y fomenta, incluso bajo condiciones difíciles, procesos complejos de cambio y de reformas, siendo su objetivo mejorar de forma sostenible las condiciones de vida de las personas

La cooperación técnica alemana mediante su Programa Desarrollo Rural Sostenible con el apoyo de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD) han llevado a cabo diversas experiencias en gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, tanto en el Perú como en otros países de la región, han surgido en la última década, donde algunos esfuerzos de países Andinos y Centroamericanos se han visto impulsados en muchos sentidos por las experiencias en Piura, a nivel regional y local. Estas van desde el uso de la inversión pública como mecanismo de control de riesgo, esquemas de ordenamiento territorial, gestión ambiental

⁷⁷ Información tomada de Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional GIZ; Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres EIRD et al. (2011, p.24)

y promoción de la transformación o diversificación agrícola hasta sistemas de alerta temprana, entre otras.

Mediante la GIZ, en su momento, se desarrolló una serie de experiencias en los países Andinos y Centroamericanos, las cuales son presentadas en memorias del Taller Internacional de “Lecciones Aprendidas de la Gestión del Riesgo en Procesos de Planificación e Inversión para el Desarrollo”, celebrado en Lima, Perú, en julio de 2010. Estas son tanto nacionales, locales, sectoriales como territoriales, y versan sobre aspectos de conceptos, políticas públicas, estrategias e instrumentos, capacidades y necesidades, redes, educación e investigación. Han tenido la posibilidad de desarrollo de forma propia y también en apoyo de entidades como la CEPAL y otros, literatura sobre la RRD como experiencia en municipios Latinoamericanos.

Desde el punto de vista conceptual las entidades que apoyan la publicación y el ejercicio desarrollado desde esta perspectiva, respaldan esta percepción y las acciones de GRD para ser impulsadas desde la cooperación internacional, de hecho esta es parte de la misión de la GIZ, sin embargo no se observa la promoción, en las lecciones aprendidas, que esta misma temática (GRD) pueda desarrollarse temáticamente en las relaciones desde las administraciones locales de municipio a municipio, puede estar implícito pero no se observa como una intencionalidad consciente de la entidad.

4.5.2 Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat).

El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat)⁷⁸, por un mejor futuro urbano, tiene la misión de promover pueblos y ciudades social y ambientalmente sostenibles con el objetivo de proporcionar *viviendas* adecuadas para todos y todas. Las estrategias para llevar adelante el trabajo derivan de la comprensión de las realidades, tendencias y particularidades de las ciudades. Se trabaja por el desarrollo urbano sostenible, la vivienda adecuada, la mejora en la calidad de vida de los

⁷⁸ Información ONU-Habitat: <http://www.onuhabitat.org> (2013, 23 de mayo).

habitantes en asentamientos humanos, la universalización del acceso al agua potable y al saneamiento, promoción de la inclusión social y la protección del medio ambiente.

ONU-Habitat es una agencia de Naciones Unidas y desarrolla sus actividades en colaboración con otras de sus pares; organizaciones y agencias regionales especializadas en los temas de gestión de desastres y asentamientos humanos; redes regionales de agencias sectoriales en el área de la vivienda y asentamientos humanos; autoridades locales; organizaciones no gubernamentales; y donantes. Cuenta con expertos que pueden ser movilizados con rapidez para dar respuesta a pedidos urgentes de los países.

En el área de Vivienda y Desarrollo tiene programa de gestión de riesgos de desastres, en la presentación del mismo inicia el párrafo diciendo:

El mundo ha experimentado un incremento notable en la frecuencia e intensidad de los desastres naturales. Si actualmente estos son responsables por la pérdida de 100,000 vidas anuales, se estima que ellas serán 300,000 en el año 2050. La región de América Latina y el Caribe está particularmente expuesta a fenómenos naturales de gran intensidad. Terremotos, huracanes, erupciones volcánicas y eventos de sequías e inundaciones han sido responsables por la pérdida de cerca 65,000 vidas y US\$20 billones en las últimas tres décadas. Ellos han afectado las vidas de más de 15 millones de personas. (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Habitat, 2009).

En ese apartado, anteriormente presentado, denota un enfoque en que los “desastres son naturales” por lo cual es algo fuera de control y que no tiene nada que ver con el modelo de desarrollo y que solo lleva, el desastre, a detener su proceso “normal” de desarrollo que se había adelantado. Por otra parte, establece de forma inconfundible que la dinámica natural es la responsable directa (*Terremotos, huracanes, erupciones volcánicas*)⁷⁹ de las millonarias pérdidas actuales y las que vendrán.

⁷⁹ Las sequías e inundaciones son amenazas socio-naturales, es decir es una modificación de la naturaleza realizada por el hombre en su búsqueda de “desarrollo”.

ONU-Habitat utiliza como mecanismo la cooperación técnica con países y autoridades locales dirigidas a mejorar los procesos de gestión relacionados con la prevención, mitigación y rehabilitación en caso de “desastres naturales” y aquellos causados por el ser humano. No se observa la promoción de las relaciones de intercambio de gobiernos municipales o el impulso de la cooperación descentralizada en ese propósito.

Para el año 2002 se realizó una alianza intergremial entre agencias de Naciones Unidas: HABITAT, EIRD para proponer y ejecutar la estrategia para el *“Fortalecimiento de Capacidades en la Gestión Local del Riesgo Para el Desarrollo Urbano Sostenible de la Cuenca del Caribe”* y trabajar con contrapartes locales y nacionales en el desarrollo y aplicación de procesos e instrumentos para el manejo del riesgo en la gestión urbana.

Al analizar las presentaciones de la página de ONU-Habitat se encuentran las apreciaciones que se plantearon al inicio de esta reflexión donde se ubica conceptual y operativamente en el sector de la vivienda y en el enfoque de desastre, pero al leer el planteamiento de la estrategia *“Fortalecimiento de Capacidades en la Gestión Local del Riesgo Para el Desarrollo Urbano Sostenible de la Cuenca del Caribe”* se encuentra una riqueza conceptual que establece una perspectiva integral aunque su mirada es desde lo sectorial (la vivienda) y su mecanismo es la cooperación, existe contradicciones conceptuales, muy seguramente, reflejadas en la práctica.

Esta es una cooperación desde un organismo internacional dirigido a un país o a autoridades locales, pero no es de ninguna manera una cooperación descentralizada.

4.5.3 Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Regionales (UCLG)⁸⁰

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) es una organización paraguas para las ciudades, gobiernos locales y asociaciones de municipios de todo el mundo. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos se fundó en 2004, cuando las organizaciones gubernamentales locales existentes - la Unión Internacional de Autoridades Locales

⁸⁰ Información UCLG: http://www.uclg.org/sites/default/files/sp_briefing_reduction_risquesmai2014.pdf (2014, 12 de diciembre).

(IULA), los Municipios Organizaciones Unidas (UTO) y Metrópolis - unieron sus respectivas redes globales de las ciudades y las asociaciones nacionales de gobiernos locales en una sola organización. El Secretariado Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales tiene su sede en Barcelona, España.

El objetivo de la CGLU es reforzar los procesos de descentralización y autonomía local con el fin de mejorar la gobernanza local en todas las regiones del mundo. Su orientación específica son la mejor de las capacidades de los gobiernos locales, para el fortalecimiento de la democracia, la descentralización y la autonomía local, la creación de espacios de intercambio y debate. El Fomento de la investigación en materia de descentralización y autonomía local y la Incidencia política.

CGLU es la mayor organización de gobiernos locales del mundo y entiende a sí mismo como el defensor de la voz y el mundo unido de la autonomía local democrática, de hecho, representa más de la mitad de la población mundial, las ciudades y las asociaciones miembros de CGLU están presentes en más de 120 miembros de la ONU Unidos a través de siete regiones del mundo. Más de 1.000 ciudades son miembros directos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, así como 112 asociaciones nacionales que representan a todas las ciudades y los gobiernos locales en sus respectivos países. Miembros varían, desde las pequeñas ciudades a las asociaciones nacionales de gobiernos locales y asociaciones regionales.

Esta organización apoya e impulsa como parte de sus misión: la promoción de para los municipios y a las ciudades del mundo a la cooperación descentralizada, impulsa un enfoque más democrático para la implementación de la Ayuda Internacional, logrando que los gobiernos locales y regionales sean reconocidos como actores claves de la cooperación al desarrollo y finalmente en el marco del desarrollo urbano sostenible promueve dentro de los municipios la **reducción de riesgo de desastres**.

La anotación para la CGLU, desde esta investigación, es que si bien trabaja con los municipios, siendo la razón de ser de su accionar, impulsa a las autoridades locales del mundo a prevenir y reducir los desastres y movilizarse para atender las urgencias humanitarias, sin embargo no se evidencia un estímulo hacia el desarrollo de la

cooperación descentralizada en el enfoque de GRD o/y RRD entre las municipalidades y ciudades.

4.6 Investigadores de cooperación al desarrollo y gestión del riesgo de desastres (colombianas y españolas)

En este punto y con el interés de complementar la investigación con información de primera mano se diseñó y aplicó entrevistas a especialistas de España y Colombia y se consultó a administraciones municipales tanto de ayuntamientos como de Alcaldías de los respectivos países.

Se consultó a los investigadores para saber si tenían consideraciones, desde el punto de vista teórico o desde la praxis, una relación entre cooperación oficial descentralizada y la gestión del riesgo de desastre (GRD) en el ámbito municipal. En dos sentidos: desde la cooperación descentralizada como mecanismo de relación internacional para el desarrollo, desde el ámbito municipal, que contempla dentro de sus sectores a la GRD y en segunda instancia a la GRD o RRD, que hace uso de la cooperación descentralizada para impulsar el enfoque de trabajo.

Si bien no se encontró el planteamiento tal como ha sido formulado por esta investigación, como ya se ha visto en los análisis anteriores, se busca aproximaciones relacionales desde los conceptos macros, entre cooperación al desarrollo con GRD, en un concepto comprensivo que contenga conocimiento o reducción el riesgo o manejo de desastres.

4.6.1 Investigadores en Gestión del Riesgo de Desastres

Aquí se toman autores que trabajan en la concepción amplia de la gestión del riesgo de desastres y desde esta perspectiva se analiza que tanto incluyen, dentro de su propio trabajo, la necesidad de la utilización de los diferentes agentes de la cooperación al desarrollo o más específicamente la Cooperación Oficial al Desarrollo desde el ámbito local-municipal para dinamizar este enfoque.

El riesgo, desarrollo y desastres son temas de una misma agenda, esta apreciación no es reconocida ni aceptada dentro de la cooperación al desarrollo y por ello ésta se maneja de forma independiente de la Acción Humanitaria. Esto es cierto para la mayoría de las ONG que desarrollan sus trabajo en terreno y para la totalidad de los oferentes de la ayuda al desarrollo.

Sin embargo en la actividad cotidiana sobre los territorios se comprueba que finalmente si es cierto que el riesgo está unido al desarrollo. El riesgo es consustancial a las acciones que se realicen en pro del desarrollo, de tal suerte, que siempre cualquier acto de construcción de desarrollo genera riesgo. En palabras de Lavell en Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional GIZ; Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres EIRD et al. (2011, p.24):

No hay localización en el mundo donde no vaya a presentarse una amenaza en un determinado año, porque allí donde el aprovechamiento de un recurso ha sido beneficioso durante 40 años, en un momento de alteración se puede convertir en amenaza, y cuando el riesgo se materializa, entonces se producen pérdidas.

El desastre es un riesgo no manejado. En la evolución del concepto de desastre se concebía como algo “externo” que llegaba para interrumpir el desarrollo existente y que sacaba a las personas de su “normalidad, esta aclaración la plantea Lavell cuando asegura:

En el pasado, la noción del desastre se centró en la erosión que causa al beneficio acumulado del proceso de desarrollo; ahora se incorpora el desarrollo como causal del riesgo y el desastre como acumulador de inversiones desperdiciadas. Esto se considera como proceso causal en la construcción del riesgo, se trata de un desarrollo mal logrado. Entonces se debe aceptar que la GdR, prospectiva o correctiva, son instrumentos de desarrollo. (GIZ; EIRD et al., 2011, p.24)

El Doctor Alan Lavell, realiza una recolección de información de búsquedas de acciones enfocadas en GRD en municipios andinos, como resultado del proceso impulsado por el, en el año 2009, en el marco del Comité Andino para la Prevención y Atención de

Desastres (CAPRADE) en Lavell (2009, p.20), para la implementación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (EAPAD). Identifica iniciativas y experiencias sobre la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible local implementadas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Las acciones las desarrollo locales en el marco de acción de cooperación regional con cada país.

Los resultados de la investigación “Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: Lecciones sobre la subregión Andina” (Lavell, 2009) presentados en una publicación son fruto de acciones de cooperación internacional: se realizó con la ayuda financiera de la Comisión Europea y la Secretaría General de la Comunidad Andina, mediante el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN.

El profesor Lavell (2009), en el marco de la discusión conceptual, que se está dando en el mundo, hace una clasificación por él propuesta, de Gestión correctiva *conservadora* y *progresista* donde la primera está dirigida a resolver los signos evidentes y sus manifestaciones del riesgo de desastres (deforestación, inestabilidad de laderas, construcciones inseguras, etc.) y la segunda un poco más de avanzada conciliada con una perspectiva de desarrollo que concilia la anterior con unas metas de reducción de la pobreza con mayores oportunidades de disminuir el riesgo de desastres (reducción de contextos de riesgo, aumento medios de vida, etc.).

En ese marco de comprensión se lamenta, el profesor Lavell, que no exista una relación clara entre las acciones de reducción del riesgo y las acciones de desarrollo propuesta por las agencias internacionales:

Desafortunadamente, debido a la separación que todavía existe entre los especialistas en reducción de riesgos y desastres, y sus instituciones y organizaciones, frente a las agencias de desarrollo establecidas —tanto en los niveles nacionales como en el nivel internacional—, el número de proyectos de reducción de riesgo progresista-correctivos es aún limitado a nivel global. Se encuentra muy difícil compatibilizar las decisiones sobre la reducción correctiva del riesgo y las decisiones sobre la promoción del desarrollo en un mismo tiempo y espacio. (Lavell, 2009, p.20)

Otra investigación que plantea la importancia de la cooperación internacional en la GRD es la del Doctor Omar Darío Cardona⁸¹, Profesor Asociado, Instituto de Estudios Ambientales -IDEA, Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, Miembro de la Red Latinoamericana de Estudios Ambientales Urbanos, que en aras de la eficacia y la efectividad de la GRD para evaluar la vulnerabilidad y riesgo establece la cooperación internacional con un elemento para ello.

Cardona (2008) plantea que debe llevarse a cabo bajo varias condiciones, cuyo manejo sistémico es clave para gestionar el riesgo de desastres, ellas son: el conocimiento acabado de las amenazas, más aun si una comunidad pervive con un fenómenos natural que se ha constituido en una; mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de una población dada reducir las condiciones de vulnerabilidad; un modelo de desarrollo que conserve el medio ambiente entendiendo reducción del riesgo como parte del desarrollo; hacer énfasis en el riesgo urbano; la descentralización como clave en la participación para la reducción del riesgo y finalmente la importancia de la cooperación internacional en este proceso:

La comunidad internacional y las agencias y organismos bilaterales y multilaterales deben apoyar las iniciativas nacionales y facilitar el intercambio de información así como promover la cooperación técnica horizontal entre los países que deben desarrollar estrategias similares en el análisis de sus amenazas y riesgos, la intervención de las vulnerabilidades y en la gestión del riesgo en general. (Cardona, 2008, p.9)

La visión de Cardona es también la gestión del riesgo como la gestión del desarrollo de los territorios que involucra el conocimiento, la reducción de los riesgos con el concurso de los todos los actores internos y externos (aquí entra la cooperación internacional) en un territorio.

⁸¹ Ingeniero Civil, Colombiano, Doctor en Ingeniería Sísmica y Dinámica Estructural. Premio Sasakawa de Prevención de Desastres en el 2004 por la Organización de la Naciones Unidas.

(...) se ha llegado a la conclusión de que el riesgo mismo es el problema fundamental y que el desastre es un problema derivado. Riesgo y factores de riesgo se han convertido en los conceptos y nociones fundamentales en el estudio y la práctica en torno a la problemática de los desastres (Lavell 2000; Cardona 2004, Wisner et al. 2004). Tal transformación en las bases paradigmáticas del problema ha sido acompañada por un creciente énfasis en la relación que los riesgos y los desastres guardan con los procesos y la planificación del desarrollo y, en consecuencia, con la problemática ambiental y el carácter sostenible (o no) del desarrollo. Riesgos y desastres ya se visualizan como componentes de la problemática del desarrollo y no como condiciones autónomas generadas por fuerzas exteriores a la sociedad. (Cardona, 2008, p.9)

Cardona, ve la necesidad de una cooperación entre países en procura de un desarrollo armónico entre ellos y le apunta al desarrollo regional más equilibrado. Pone en una misma agenda riesgo y desastres como componentes del desarrollo. En este marco impulsa la relación de cooperación con gestión del riesgo pero no así desde un ámbito local- municipal (quizás por desconocimiento de esas precisiones).

Por su parte el profesor Piers Blaikie⁸² (Blaikie et al., 1996), se orienta específicamente en la reducción de la vulnerabilidad abriendo el espectro de los agentes de desarrollo que pueden intervenir en ello, más allá de los gobiernos nacionales y asume que la mitigación en un contexto más amplio de reducir la progresión de vulnerabilidad (de su modelo e Presión Liberación PAR) y uno de los principios en el manejo de la mitigación de esta es la vigilancia y el monitoreo.

Plantea Blaikie (Blaikie et al., 1996, p.221) que las actividades para verificar vulnerabilidad mediante seguridad en la construcción, vigilancia epidemiológicas, sistemas de alertas tempranas, sin embargo la población sufre de desastres interrelacionados y hay mayor vulnerabilidad a los cuales no se monitorea. Para lo cual

⁸² Geógrafo y estudioso del desarrollo internacional y los recursos naturales, que trabajó hasta 2003 en la Escuela de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de East Anglia , Norwich , Inglaterra. Doctor Honoris Causa, Universidad Noruega de Ciencia y Tecnología (2009). (Simon, 2006)

propone que para el monitoreo de estos casos se apoye con el trabajo de ONG y agencias internacionales. De monitorearse el riesgo (conocer la amenaza y la vulnerabilidad) por las ONGs internacionales que están en el territorio, permitirá verificar condiciones inseguras y hacer “alertas tempranas” para trabajar sobre el riesgo (posibles pérdidas) y no en desastres.

Una posición radical sobre la cooperación internacional, en relación a la intencionalidad real de esta, en el desarrollo de los países donde se marcan pautas económicas de desarrollo, es la de Elizabeth Masilla⁸³.

Los mandatos y acuerdos establecidos por organismos de cooperación internacional, tradicionalmente marcan pautas a seguir por los gobiernos nacionales que no siempre son las más adecuadas, pero que en cambio se promueven a través de grandes financiamientos en investigación, desarrollo de programas o transferencia tecnológica. Estos acuerdos, que en su mayoría pueden establecerse con intenciones aparentemente auténticas de beneficio social, no siempre están debidamente orientados y en algunos casos tienden a reproducir problemas, más que a resolverlos. (Mansilla, 2000, p.39)

Cuando surge el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, en la década de los 90 al 2000, como un llamado de atención de Naciones Unidas para enfrentar las problemáticas de desastres que era más acuciante en los países en desarrollo, donde se pretendía hacer una movilización internacional hacia estos países, para ello los montos de las agencias y organismos de cooperación internacional se multiplicaron en Ayuda Humanitaria. Sin embargo de acuerdo con Masilla existían unos elementos viciados de fondo en la intencionalidad de la Cooperación internacional, veamos la explicación en sus propias palabras:

Sin embargo, la orientación original del Decenio (que habría de prevalecer durante la primera mitad) iba en el sentido de fortalecer la capacidad de respuesta de los

⁸³ Consultora independiente, Mexicana, Licenciada en Economía y Doctora en Urbanismo.

gobiernos Nacionales frente a situaciones de emergencia y no a erradicar los factores causantes de los desastres. Si bien durante los últimos años del Decenio se dio un giro en términos del discurso, reconociendo que el problema de la ocurrencia de desastres estaba asociado con la vulnerabilidad, dicho discurso nunca adquirió una posición radical y ni siquiera crítica. Los organismos de Naciones Unidas y las agencias de cooperación, eludieron la responsabilidad que tenían de marcar la línea a seguir. Se continuó privilegiando la atención de emergencias y el manejo de desastres, evadiéndose el análisis del origen de la vulnerabilidad en particular y del riesgo en general. Incluso, en muchos casos, asumieron una oposición abierta en contra de posiciones opuestas que aportaban elementos y nuevos conocimientos, suficientes para iniciar un debate abierto. (Mansilla, 2000, p.40)

Con ello, Masilla, responsabiliza desde esa época a la cooperación internacional por la confusión conceptual, intencional o no, en relación a la temática de los desastres. Al parecer aun hoy prevalece en muchos organismos internacionales de cooperación y también en la cooperación al desarrollo la confusión con que los “desastres son naturales” y por ello se incentiva las acciones de atención. Este es un rezago conceptual que aun privilegia los enfoques de las relaciones en reducción del riesgo de desastres orientados hacia la acción humanitaria (prevención, preparación, conocimiento mucho más elaborada, pero pensando en el desastre) a pesar de la evidencia aportada por investigaciones posteriores como los informes GAR. Infortunadamente el imaginario sigue siendo el “desastre natural”, donde esa concepción le da el tono definitivo a la intervención en que se apoya la AOD.

Wilches Chaux⁸⁴ destaca la importancia desde la cooperación internacional al desarrollo, la realización de fortalecimiento de los actores territoriales, nacionales o municipales,

⁸⁴ Consultor independiente, Abogado colombiano, profesor universitario y escritor. Co-fundador de LA RED, Director de varias entidades: Servicio Nacional de Aprendizaje SENA Regional Cauca, Corporación NASA KIWE (terremoto de Tierradentro), Fondo Nacional Ambiental y de la Fundación para la Comunicación Popular FUNCOP CAUCA.

crea condiciones de gobernabilidad basada en la participación. Wilches-Chaux, (2008) propone algunas consideraciones:

(...) la mayor probabilidad de continuidad y de sostenibilidad de los proyectos de cooperación internacional se logran insertándose en los procesos Nacionales y locales (...)” (p.204).

“Muchos proyectos de cooperación internacional se quedan en las oficinas e los funcionarios públicos y sus resultados se concretan en largos documentos que nadie va a leer y muchos menos aplicar y desaparecen cuando cambia el funcionario de turno que “padeció” la cooperación (...)”. (p. 205)

“(...) la competencia mal entendida entre las agencias financiadoras y de cooperación internacional (que arrastran consigo a los “beneficiarios” y de unas y otras) puede generar más problemas de los que intenta solucionar (...)” (p.206).

En todos los casos es necesario evitar que las agendas de desarrollo nacional y local sea determinada, directa o indirectamente, por la disponibilidad de los recursos de cooperación internacional, lo cual suele ocurrir cuando las agencias financieras son las que determinan aquellos temas y campos que “merecen” el apoyo externo. (p.206)

Andrew Maskrey⁸⁵ plantea a finales de la década de los 90´ que en América Latina se está implementando más la estrategia orientada a restituir las pérdidas y los daños, que realmente a reducir los riesgos de desastres.

La reducción del riesgo de desastres tal como se está concibiendo, podría ubicarse como unas estrategias defensivas de la gestión del riesgo de desastres, que se perfilan cada

⁸⁵ Urbanista y planificador. Estudió en la Universidad de Manchester y se especializó en mitigación de desastres, vivienda y planificación local y regional. Coordinador de La RED en los 90´ y actualmente coordinador del United Nations Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR) y de la Oficina de Naciones Unidas para la Estrategia Internacional de Reducción del riesgo de desastres (UNISDR).

vez más como preparaciones para reaccionar frente a la posibilidad de desastre (como algo inevitable). Que pareciera ser la orientación de la cooperación internacional al desarrollo que sigue pensando que los desastres son eventos aislados, al equiparlos con la ocurrencia de fenómenos naturales en un territorio.

Esto es especialmente grave cuando se habla de la escala del riesgo y el desastre, ya que las agencias gubernamentales son muy centralistas y la capacitación y el fortalecimiento está en las grandes ciudades, a pesar que se tenga un sistema de Gestión del Riesgo para el caso Colombiano tiene muy poco de existencia en el país (24 de abril de 2012).

En las regiones más vulnerables, caracterizadas por niveles bajos de inversión pública y provisión de servicios y gobiernos locales endebles, los "sistemas" manifiestan una debilidad correspondiente. Como consecuencia, la capacidad de los "sistemas" a nivel local tiende a ser inversamente relacionada a los niveles de vulnerabilidad. Esto implica que, a menudo, los "sistemas" tienen mayor capacidad e interés en responder a desastres de mediana y gran escala, en regiones de importancia política y económica, y menor capacidad e interés en responder a desastres pequeños en regiones vulnerables, de poca importancia política y económica. En general, sólo los desastres medianos y grandes son declarados oficialmente como tales, para poder movilizar recursos nacionales e internacionales. La mayoría de los desastres pequeños es atendida por los gobiernos locales, organizaciones de base, ONG y otros actores locales, con poco apoyo nacional e internacional. Dado el nivel de resolución con el cual las agencias gubernamentales observan el riesgo y los desastres, los escenarios de riesgo locales en toda la región y desastres pequeños, que suceden todos los días, asumen un carácter de invisibilidad. (Maskrey, 1998 b, p.28)

Situación que debe ser observada por la Cooperación Internacional al desarrollo y que da un espacio especial a la cooperación descentralizada para trabajar y visibilizar los escenarios locales de riesgo para labores ex-ante y procurar la movilización de recursos a estos niveles en un desastre marcados por entendimientos previos en relaciones

horizontales. El fortalecimiento de lo local-municipal es fundamental en un trabajo multinivel, como un trabajo previo de comunicación directa entre los niveles municipales iniciando por el fortalecimiento de redes sociales.

4.6.2 Investigadores cooperación oficial descentralizada

La búsqueda por la complementación de la información secundaria de esta investigación, orientó la consulta hacia autores o investigadores desde la perspectiva de la Cooperación al Desarrollo. En este caso también se busca que desde esta temática se realice la posible conexión, desde el ámbito local- municipal, con la gestión del riesgo de desastres⁸⁶. Se realizó una consulta con expertos y académicos tanto de Colombia como de España.

La selección de los consultados se realizó de acuerdo con la revisión de fuentes secundarias sobre investigadores en el tema, se verificó su análisis sobre la temática propuesta; así mismo por autores sugeridos por la dirección de esta investigación. Esta consulta, dirigida a estos investigadores, se realizó mediante entrevista escrita basada en dos preguntas por medio online. Ver toda esta información en la sección de metodología.

Se pudo establecer que los investigadores consultados (mediante lectura de algunos de sus documentos o por conversación directa) no realizan, en primera instancia: una relación específica entre la cooperación descentralizada como instrumento para impulsar la Gestión del riesgo de desastres o con algunos de sus procesos.

En segunda instancia, se observa que los especialistas en Cooperación para el desarrollo y Acción Humanitaria no demuestran tener una clara diferencia en los conceptos manejado por los investigadores de la Gestión del riesgo y estos último tampoco tiene el manejo discriminado conceptual de la cooperación al desarrollo. Aunque se conoce que a través de la cooperación descentralizada Pública como es

⁸⁶ Donde dicha comprensión pasa por el manejo conceptual del riesgo, amenaza, vulnerabilidad y desastres. Como se ha venido viendo durante este capítulo la idea de que los desastres son naturales es un imaginario que está en la cabeza de los investigadores y de las administraciones locales. Eso puede ser una explicación de porqué no se juntas estos dos elementos. Cooperación descentralizada y GRD

denominada por el Observatorio de Cooperación Descentralizada se realiza el eje de la Ayuda Humanitaria y con carácter asistencial.

En tercera instancia, sobre el enfoque conceptual, que gestionar el riesgo es gestionar el desarrollo (Lavell 2004) no es aceptado por que se le determina más como una discusión teórica, lo cual minimiza los problemas reales a resolver. Claramente, desde la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria (desde la base conceptual) se plantea una ruptura entre desastre, riesgo y desarrollo. Con lo cual se explica, de manera temprana, la forma en que se ejecuta la cooperación al desarrollo, utilizando dos vertientes para la ayuda: Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Una concepción radical, que establece la forma de realizar la cooperación al desarrollo y la AH, es definitivamente la creencia que desastre es igual a fenómeno natural.

Se encuentra una excepción en la socióloga María Jesús Izquierdo que resalta el concepto de gestión del riesgo como un nuevo concepto en el marco teórico impulsado por La RED en la década de los 90', donde reflexiona sobre A: R*V. Reconoce Izquierdo (2006) que:

La gestión, como proceso, exige una actuación transversal e integral, con la participación de todos los actores implicados, incluidos todos los actores de la cooperación internacional. A través de la gestión correctiva del riesgo que se dirige a actuar en las condiciones de riesgo ya existentes; es decir, en reducir los riesgos estructurales que se han acumulado a raíz de las prácticas de desarrollo del pasado. (Izquierdo, 2006, p.174)

En esta reflexión se da un salto cualitativo en relación a la noción de VARD en su desarrollo como continuum y contiguum que definitivamente se presentan como acciones con las cualificaciones procedimentales y temporales de cada uno hacia asumir el riesgo como proceso y como parte de un desarrollo. Una unión entre riesgo y desarrollo.

También le ve, Izquierdo (2006) una bondad potencial a la gestión del riesgo de desastres cual es la de prevenir conflictos y apoyar procesos de construcción de paz y para ello

hace alusión al estudio al riesgo de “*desastres naturales*”⁸⁷ y el conflicto armado, cuando plantea:

Esto no significa que algunos actores estatales pretendan alegar “estatus de neutralidad” frente al conflicto armado, pero sí la conciencia, de manera directa o indirecta, la gestión del riesgo constituye uno de los mecanismos a través de los cuales se pueden hacer efectivos los postulados del Derecho Internacional Humanitario en cuanto hace referencia a la protección de la población civil. (ECHO-PNUD, 2008 en Izquierdo, 2006, p.175)

También plantea la urgente necesidad de tener una comprensión conceptual entre actores humanitarios y de desarrollo, al expresar que:

En un contexto donde ha prevalecido la división entre actores humanitarios y de desarrollo, no se ha prestado la suficiente atención a la fundamentación conceptual que es lo que debe dar sentido y contenido a la práctica en que interactúan y se integran las diferentes actuaciones. Estas divisiones han obstaculizado el camino para abordar estos procesos y ofrecer soluciones más seguras y sostenibles. (Izquierdo, 2006, p.177)

Presentando a la gestión del riesgo como una opción integral:

(...) la gestión de riesgos se presenta como una opción integral de actuación, para incluir en las políticas, planes y programas, no sólo de desarrollo, sino también de la actuación humanitaria, de manera que construyamos modelos de desarrollo más seguros y sostenibles, a los que contribuyamos todos. (Izquierdo, 2006, p.177)

El aporte realizado por Izquierdo es muy importante por el número de conexiones que desarrolla que están muy articulada con la investigación.

⁸⁷ A pesar del manejo conceptual sobre la gestión del riesgo, cae en el error conceptual que los desastres son naturales.

4.7 Entidades locales municipales

Así mismo continuando con la búsqueda de la relación entre la cooperación descentralizada desde lo municipal y GRD y/o RRD se preparó una encuesta (puede consultarse la metodología) con la finalidad de verificar la comprensión y unificación desde los municipios, de los conceptos claves en la gestión del riesgo: amenaza, riesgo, vulnerabilidad, desastre con la finalidad de establecer una base única que permitirá establecer un diálogo y de igual forma constatar la posibilidad del manejo conjunto de los tópicos de la investigación: del manejo desde las administraciones municipales de todos o alguno de los procesos de la gestión de riesgo del riesgo de desastre, a través de la cooperación descentralizada como vehículo para su dinamización.

La consulta a los municipios españoles y colombianos se complementó con revisión de las páginas web de las entidades locales contactadas para verificar su orientación en la cooperación oficial del municipio. Los municipios identificados para ser consultados debían poseer como característica única que tuvieran o hubieran tenido relaciones de cooperación descentralizada o hermanamiento entre las entidades municipales de ambos países. Y posterior a ello se verificó cuáles eran las áreas y sectores de cooperación.

La encuesta para los municipios se realizó, con uno de los objetivos, cual es, verificar la comprensión y unificación conceptual desde las administraciones municipales en las alcaldías y los ayuntamientos, sobre elementos claves en la gestión del riesgo: amenaza, riesgo, vulnerabilidad, desastre con la finalidad de establecer una base única que permitirá crear un diálogo desde la cooperación descentralizada pública.

La conceptualización es un punto de inflexión para la gestión del riesgo de desastres o cualquiera de sus procesos. La homogenización conceptual es un punto neurálgico para el entendimiento de los pueblos, donde por demás son de diferentes ámbitos y realidades socio económico, ambiental, histórico, etc. La comunicación requiere una claridad meridiana de los términos utilizados, más allá que la utilización de palabras iguales.

De la necesidad de claridad en la conversación, hace referencia Mortimer, en un texto guía llamado “Como leer” donde diferentes “términos” de “palabras”, veamos:

Un término no es lo mismo que una palabra, o, al menos, no una palabra sin mayores atributos. Si términos y palabras coincidieran por completo, sólo habría que encontrar las palabras importantes de un libro para llegar a buenos términos con él. Pero una palabra puede tener múltiples significados, sobre todo si es importante. Si el autor la utiliza con un sentido determinado y el lector la entiende de otro modo, se puede decir que entre ellos ha habido un intercambio de palabras pero que no han llegado a coincidir en los términos. Allí donde existe una ambigüedad de comunicación sin resolver no puede existir comunicación alguna, o, en el mejor de los casos, ésta será incompleta. Cuando se produce ambigüedad en la comunicación de los conocimientos, lo único que hay en común son las palabras que escribe o pronuncia una persona y que otra lee u oye. Mientras persiste la ambigüedad, no existe ningún significado común entre escritor y lector. Para que la comunicación se lleve a cabo satisfactoriamente, es necesario que las dos partes utilicen las mismas palabras y con los mismos significados; en definitiva, que lleguen a tener términos comunes. Cuando esto ocurre, se produce la comunicación, el milagro de dos mentes con un único pensamiento. (Adler y Van Doren, 2001, p106).

Otro de los tópicos de la indagación era constatar la posibilidad del manejo conjunto de los tópicos de la investigación: desde las administraciones municipales de todos o algunos de los procesos de la gestión de riesgo de desastre, a través de la cooperación descentralizada pública municipal, ésta como vehículo para su dinamización municipal, ésta como vehículo para su dinamización.

La necesidad de solventar el cuestionamiento de la homogenización conceptual no pudo ser alcanzado mediante la consulta a los municipios españoles y colombianos se complementó con revisión de las páginas web de las entidades locales contactadas para

verificar otros elementos que permitieran acercarse a la investigación desde la cooperación municipal.

La selección, basada en la información acerca de las actividades de cooperación y hermanamiento, en la mayoría de los casos se obtuvo mediante una combinación de datos obtenidos directamente de las páginas web de los municipios de ambos países y así mismo contrastadas con información de autores que referencias dicha vinculación.

Los primeros tropiezos para la consulta a los municipios fue que expresaban, a pesar de las evidencias escritas encontradas, la no existencia de hermanamientos o cooperación descentralizada entre los municipios, españoles y colombianos. Definitivamente lo más frustrante es que no se pudo obtener información para ampliar con más datos esta investigación.

Para el caso Español la reducción de la Cooperación Oficial al Desarrollo desde el gobierno Nacional a desmotivado la continuidad de los procesos de Cooperación descentralizada inclusive, (conocido mediante fuente no oficial) que se han cerrado en algunos municipios esta posibilidad.

Tal como lo establece en el documento “La Realidad de la ayuda 2013” Oxfam Intermon, donde se muestra el recorte hasta del 70% de la partida de ayuda internacional (AOD), apartándose de la tónica de la cooperación al desarrollo internacional ha logrado mantener su crecimiento.

En su conjunto, en 2012 las CCAA aportaron como AOD el 0,10% de su presupuesto de gastos, valor que queda alejadísimo de la referencia del 0,70%. Significa además la menor tasa de esfuerzo de la serie histórica, lo que pone de relieve el papel cada vez más marginal que las autoridades autonómicas conceden a la Cooperación Internacional. Quedan muy lejos las tasas cercanas al 0,30% que se registraban antes de la crisis. Las perspectivas actuales no son nada halagüeñas. En 2013 y 2014 las CCAA han presupuestado un gasto en AOD muy similar (132,9 y 132,4 Mill. euros, respectivamente); a la espera de conocerse las cifras definitivas de ejecución en 2013, podría haberse bajado por primera vez del listón de los 100 millones de euros. (OXFAM Intermón, 2013, p.3)

La situación de coyuntura política, impidió poder conocer las acciones de fuentes primarias de cooperación descentralizada municipal que se adelantan entre los municipios de ambos países, precisar su comprensión sobre el enfoque de gestión del riesgo y si realmente la GRD es un tópico de cooperación en ese ámbito y finalmente establecer la base conceptual utilizada en la reducción del riesgo de desastres por ambos países.

Las acciones que realizan los municipios Españoles de acuerdo con los compromisos del país es mediante la cooperación descentralizada es la promoción y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en todas las acciones que se evidencian orientadas al desarrollo. Por otro lado están las fuentes orientadas a la Ayuda de emergencia y desastres para atender emergencias o los mal llamados “*Desastres Naturales*” en los países del sur.

La selección, basada en la información acerca de las actividades de cooperación y hermanamiento, en la mayoría de los casos se realizó mediante una combinación de datos obtenidos directamente de las páginas web de los municipios de ambos países y así mismo contrastadas con información de autores que referencias dicha vinculación.

Los primeros tropiezos para la consulta a los municipios fue que expresaban, a pesar de las evidencias escritas encontradas, la no existencia de hermanamientos o cooperación descentralizada entre los municipios, españoles y colombianos. Definitivamente lo más frustrante es que no se pudo obtener información para ampliar con más datos esta investigación. La razón aparente de la no contestación (a pesar que se les reenvió en tres ocasiones) es que en ambos países se están llevando a cabo las contiendas electorales (caso España) o preparándose para ellas (caso Colombia).

Para el caso Español la reducción de la Cooperación Oficial al Desarrollo desde el gobierno Nacional a desmotivado la continuidad de los procesos de Cooperación descentralizada inclusive, (conocido mediante fuente no oficial) que se han cerrado en algunos municipios esta posibilidad.

La situación de coyuntura política, impidió constatar de primera mano la información secundaria y poder conocer las acciones de fuentes primarias sobre cooperación

descentralizada pública municipal que se adelantan entre los municipios de ambos países, precisar su comprensión sobre el enfoque de gestión del riesgo y si realmente la GRD es un tópico de cooperación en ese ámbito y finalmente establecer la base que se utiliza en la comprensión del concepto, reducción del riesgo de desastres, por ambos países.

Las acciones que realizan los municipios Españoles, de acuerdo con los compromisos del país es mediante la cooperación descentralizada es la promoción y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en todas las acciones que se evidencian orientadas al desarrollo. Por otro lado están las fuentes de la cooperación descentralizada, orientadas a la Ayuda de emergencia y desastres para atender los mal llamados “desastres Naturales” en los países del sur. Ambas acciones, desarrollo y desastre, atendidos por la cooperación descentralizada, con fuentes financieras, concepciones y acciones diferenciadas.

5. CAPÍTULO V. ENFOQUE Y PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA A FAVOR DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

5.1 Las relaciones España – Colombia en el marco de la gestión del riesgo de desastres

Tanto Colombia como España están en su apropiación y comprensión del manejo de desastres y de la gestión del riesgo. La evolución en la temática tanto del riesgo como del desastre, realizado en sus propios países, ha establecido una orientación interna que ha dado la tónica tanto para Colombia como para España en la forma y manera de conceptualizar y desarrollar las acciones recibidas y ofertadas en las prácticas a través de la cooperación internacional al desarrollo.

España y Colombia viven dos procesos diferentes para enfrentarse, asumir, conceptualizar y actuar frente al tema del desastre en sus territorios propiamente dicho y en el de otros países.

El proceso para Colombia se inicia, a partir de 1988 cuando cuenta con una organización formal orientada a la gestión del desastre, cuando el “Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres” (SNPAD) es organizado mediante la Ley 46 del 2 de noviembre y finalmente estructurado a través del Decreto - ley 919 de 1989 “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones” (DECRETO 919, 1989). De esta forma y con este enfoque es que Colombia es el primer país de la región Suramericana que promueve acciones integrales a lo que se constituyó y se sigue consolidando en un problema: el desastre.

Indudablemente este fue un gran adelanto para Colombia, enmarcada de forma simultánea en las tendencias mundiales impulsadas por Naciones Unidas mediante el Decenio Internacional para la reducción Desastres Naturales (1990-1999)⁸⁸.

⁸⁸ En 1989 proclamó el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres a partir del 1º de enero de 1990 y aprobó el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la reducción de los Desastres naturales (resolución 44/236, de 22 de diciembre).

Este fue un momento importante para Colombia, pero no suficiente aunque su enfoque estaba a tono con la dinámica mundial que orientaba todos sus esfuerzos en gestionar los desastres. El enfoque estaba orientado, exclusivamente, en prevenir, prepararse (aletas tempranas, etc.), conocer las “amenazas natural” y atender los desastres, bajo la premisa que los desastres son “naturales”. Marco conceptual, administrativo y operativo que mantuvo ocupado al país en atender desastres y prepararse para los futuros.

Fruto de un desastre como el ocasionado en el marco de la ola invernal 2010-2011 en Colombia (Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL y Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2012) que le trajo al país una desaceleración de la economía expresado en el número de afectado y damnificados como lo explica dentro del Programa Especial del Gobierno Nacional Colombiano “Colombia Humanitaria”:

El Fenómeno de la Niña 2010-2011 constituye la mayor tragedia que ha vivido Colombia, por el número de colombianos afectados y damnificados y por el valor de los daños sufridos por nuestro país. Sin duda una magnitud de afectación sin precedentes, ni siquiera comparable con hechos tan trágicos como el terremoto de Popayán, la erupción del Volcán Nevado del Ruiz o el terremoto del Eje Cafetero. Evidencia de la magnitud de los daños es que producto de las continuas lluvias se inundaron 1.662.108 hectáreas adicionales al área que normalmente se inunda en el país, es decir, un 47% más de áreas inundadas en relación con el comportamiento habitual en temporada de lluvias. Esta tragedia no fue solo el resultado de un volumen de lluvias muy alto, y de una duración prolongada, sino de la vulnerabilidad que demostró tener nuestro territorio, como resultado de la ausencia de una adecuada y efectiva gestión del riesgo, lo que llevó a la población de áreas con riesgo de inundación no mitigable o no adecuadamente mitigado, de laderas inestables a enfrentar amenazas que superaron los cálculos más pesimistas. (Colombia Humanitaria, s.f, p.7)

Esta situación de desastre llevo al país a una reflexión que generó un despliegue de normatividad para hacerle frente y en el desarrollo de las mismas y transformando del SINPAD, liderado por la entonces DGR del antes Ministerio del Interior y de Justicia.,

hacia la expedición de la ley 1523 de 2012 que convirtió el andamiaje anterior en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), liderado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGDR) oficina que depende directamente de la Presidencia de la República de Colombia y agrupando en un solo cuerpo legal muchas disposiciones y normativas existentes en la temática.

Con esta decisión, como lección aprendida, el país inicia la transición del paradigma de la prevención y atención de desastres al paradigma de la gestión del riesgo ampliando la responsabilidad a todos los actores sociales: públicos, privados y comunitarios.

Como lo expresa el entonces Ministro del Interior en la presentación del documento del nuevo Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, la Ley 1523 de 2012 “Por el cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”:

El nuevo modelo del SNPAD que se estructura con esta ley busca, entre otras, el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, para efectos de proteger los derechos constitucionales de las personas afectadas (...), además adopta el nuevo paradigma en materia de tratamiento de desastres y calamidades. Redefine los fundamentos sobre los cuales se proponen las acciones institucionales, fortaleciendo explícitamente la reducción del riesgo de desastres (prevención-mitigación), la transferencia de pérdidas (aseguramiento y protección financiera) y la recuperación de las comunidades afectadas (rehabilitación y reconstrucción), transformando el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, hoy centrado en la atención de emergencias, en un Sistema orientado a reducir la vulnerabilidad ante las amenazas y reducir al mínimo los desastres efectivos. Mediante esta ley se realiza un cambio paradigmático que reconoce las ventajas de anticipar la ocurrencia de desastres y de fortalecer las comunidades expuestas. (Ministerio del Interior MININTERIOR, 2012)

Actualmente Colombia vive una transición conceptual y de praxis, arrastra una historia de prevención, preparación para el desastre y trata de aferrarse a una nueva visión de la

gestión del riesgo de desastres. Los dos paradigmas sobre las que está haciendo la transición Colombia es que viene de una visión afincada en la gestión del desastre a un enfoque donde se pretende gestionar el riesgo.

Donde la ley 1523 de 2012 establece en sus primeros acuerdos el propósito de la gestión del riesgo en el país como un proceso social unido al planificación territorial para contribuir al bienestar y a la seguridad y también como un proceso de desarrollo como política pública. Como puede verse a continuación en el artículo 1 y en el párrafo 1 de ese mismo artículo de la ley 1523 de 2012:

Artículo 1°. De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Parágrafo 1°. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población. (LEY 1523, 2012)

La evolución de España en la tema de GRD va más en la ideas de sumarle la RRD que es un mandato de aplicación establecido por UE a la Acción Humanitaria, bajo la comprensión que el primero puede estar subordinado al segundo.

Por su parte la evolución de España en la temática, permite agrupar a la RRD bajo el paraguas de la Acción Humanitaria, en conformidad con el mandato establecido por la UE, bajo la comprensión que el primero puede estar subordinado por el segundo.

España mediante la cooperación internacional, multilateral o bilateral complementa los esfuerzos nacionales de desarrollo y reducción el riesgo de desastres en países Latinoamericanos, más específicamente con Centro América, a través de capacitaciones, cartillas, investigaciones, estudios, préstamos y apoyo a los gobiernos nacionales para la reducción de riesgos de desastres. Hacia Colombia la Cooperación de España, en los últimos años, está focalizada a la superación del conflicto armado con un claro enfoque hacia la construcción de Paz.

De acuerdo con el informe de gestión PACI (2011), para España, desde el punto de vista geográfico, América Latina sigue siendo con amplia diferencia el primer destino de cooperación local con un 65.16 % de los fondos, como rasgo distintivo de los gobiernos locales y para el conjunto de la AOD América Latina (34.6%) es el segundo receptor por detrás de África Subsahariana (41.9%). Y es en la región Andina, Colombia es el segundo receptor de fondos después de Perú recibidos en el 2010. (FEMP, 2011 b, p.13)

En los últimos años, los cambios en el sistema internacional han traído nuevas formas de asociación y alianza. Destacan dos aspectos básicos: por una parte, los equilibrios geoestratégicos y la irrupción con fuerza de los denominados estados emergentes (especialmente en el continente americano) o los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Suráfrica), y por otro, la propia evolución de la agenda internacional de la cooperación al desarrollo (Agenda de París, Plan de Acción de Accra, Busán, Rio+10, Objetivos de Desarrollo del Milenio Post-2015, etc...). (Bustamante y de la Varga, 2013)

El proceso histórico entre los territorios de España y Colombia ha sido muy diferentes, y cada uno frente a sus propias dinámicas ha tenido sus elaboraciones conceptuales, administrativos e institucionales, sin embargo, hay algo concluyente en el enfoque como se lidia con el “desastre” propio o ajeno: el interlocutor de EIRD para España es el sistema de protección civil y para el caso de Colombia es la UNGRD, el primero se relaciona desde el desastre y la segunda intenta ubicarse desde el riesgo.

En este marco y una forma de aproximarse para descubrir elementos que permitan encontrar cual es el enfoque y la práctica de la cooperación oficial descentralizada – COD municipal entre España y Colombia es necesario plantear las modalidades de cooperación que se han manejado entre ambos y basado en los documentos Españoles que tienen una memoria histórica institucional más trabajada. Las fuentes utilizables son las herramientas desde se hace seguimiento a la cooperación y puede encontrarse una trazabilidad de las actuaciones que pueden orientar, primero las fuentes y la cuantificación de las operaciones realizadas con Colombia y de otros países, como el PACI y los Planes Directores.

Desde que fue creado, el PACI, se constituyó en la principal fuente de información sobre la cooperación internacional y la AOD Española que sirve de base para los informes estadísticos que elaboran los principales foros internacionales de cooperación (CAD, PNUD, UE, Banco Mundial). Desde 1998 el PACI recoge todas las acciones y programas efectivamente realizados en cooperación internacional para el desarrollo durante desde ese año, detallando los desembolsos efectuados. Años adelante (2003) estas acciones se establecen de acuerdo con las orientaciones propuestas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

El PACI se guía por el mismo espíritu de participación y concertación empleado en el Plan Director, el del 2006 un borrador de estructura se discutió en las reuniones de los órganos de participación de la Cooperación Española. “(...) de esta forma, por primera vez, Comunidades Autónomas y Entes Locales, ONGD, sindicatos, organizaciones empresariales, expertos y universidades debaten la estructura y contenidos del PACI, mejorando el mecanismo de participación anterior, que se reducía al dictamen final del documento” (SECI, 2006, p.18). Se pone en marcha la Comisión de Seguimiento del Plan Director y los PACI.

El Plan Director de la Cooperación Española, de carácter cuatrienal, constituye el elemento básico de planificación en el que se establecen los objetivos y prioridades sectoriales y geográficas para la Cooperación Española, así como los criterios de intervención a observar en la ejecución de nuestra política de desarrollo. El Plan Director define los procesos de planificación, seguimiento y evaluación necesarios para una

gestión consistente, coherente y sostenida de nuestra política de cooperación al desarrollo y dentro del marco jurídico determinado por la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional. (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID, 2015)

Haciendo uso de estas herramientas, PACI⁸⁹ y el Plan Director, se busca el estado del arte de las acciones que España ha tenido con Colombia en términos de cooperación Internacional desde la temporalidad, los tópicos con la finalidad de establecer o identificar hacia la orientación de esta tesis y unas reflexiones de acuerdo con lo encontrado⁹⁰. Así mismo, en esa misma exploración, se observa los lineamientos relacionados con Colombia o que temáticamente impacte las acciones en el país.

Para ello se organiza la información suministrada, de esta fuente secundaria, en una matriz de tres columnas: año, líneas de trabajo y observaciones. Mediante esta matriz al momento que se extrae la información de los documentos oficiales de acuerdo con un orden cronológico, se verifican las líneas de trabajo entre los dos países o por lo menos tendencias hacia Latinoamérica, se va realizando observaciones en la última columna a modo de análisis (a modo de análisis) las acciones planteadas en las relaciones de cooperación al desarrollo con Colombia. Ver TABLA 7 .

⁸⁹ Para este análisis se revisaron los PACI desde el año 1998 al 2012 y Comunicados de la cooperación Española del 2013 al 2015.

⁹⁰ El plan Director desde 2001 se analizarán con esta misma intencionalidad en el capítulo Marco Teórico de la Cooperación.

TABLA 7. RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE ESPAÑA - COLOMBIA EN EL PLAN DIRECTOR Y EL PLAN DE ACCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA -PACI-

| INSTRUMENTO / AÑO | LINEAS DE TRABAJO | OBSERVACIONES |
|--|---|--|
| PACI 1998 | Colombia, como País en Vía de Desarrollo, aparece como uno de los beneficiarios de la ayuda Bilateral con créditos FAD y emerge en la posición 16 entre los 20 como uno de los principales receptores de ayuda. | <p>Para la fecha Colombia estaba clasificado como un país de bajos ingresos y países menos desarrollados. En 1990 cerca de la mitad de los flujos de AOD se destinaron a países de bajos ingresos y países menos desarrollados. Dos décadas después, en la de 2010, este grupo aumentó su participación en los flujos de AOD y concentró más del 65% de la asistencia. (CEPAL, 2012, p.12)</p> <p>No se menciona la Ayuda Humanitaria y la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) partir del año 1998 se formaliza la creación del Programa de Preparación ante Desastres de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea</p> |
| <p align="center">I PLAN DIRECTOR 2001 – 2004</p> <ul style="list-style-type: none"> • Distingue como país prioritario para la Cooperación Española en conflicto o en reconstrucción post-conflicto como Colombia y los Balcanes. • La política española de cooperación al desarrollo forma parte de la política exterior y responde a sus mismas directrices Su eje vertebrador es la lucha contra la pobreza, tal como se destaca en la propia Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en su artículo siete. España se alinea así con la tendencia que impera en la comunidad donante internacional, donde la lucha contra la pobreza. (SECIPI, 2000, p.3) • “La <i>acción humanitaria</i> es un instrumento de la cooperación española, que incluye la ayuda humanitaria de emergencia, ayuda a refugiados, desplazados, ayuda a la reconstrucción y rehabilitación de infraestructura, prevención de conflictos y “<i>desastres naturales</i>” (SECIPI, 2000, p.30). | | |
| PACI 2002 | En este periodo mantiene las líneas esenciales del Plan Anual 2001, teniendo como objetivo general la erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones. | Se impulsa actividades, enmarcada en necesidades sociales básicas, construcción de vivienda en Centro América para paliar los daños causados por los “desastres naturales”. |

| | | |
|------------------|--|---|
| | <p>Presta especial atención a los procesos de integración regional, como el caso de la Comunidad Andina de Naciones – CAN- donde esta Colombia.</p> <p>Atención prioritaria Colombia. Se mantendrá el compromiso de la Cooperación Española con el avance del proceso de paz sobre la base del “Desarrollo para la Paz”, esto es, apoyando acciones de carácter integral dirigidas a desactivar los factores generadores de violencia y su impacto sobre las principales variables de desarrollo.</p> <p>Acción y planificación de la Cooperación Española a través de la elaboración de las estrategias sectoriales y estrategias-país.</p> | <p>Se tiene en Centro América el “Programa de Mitigación de Desastres Naturales” en el marco de las acciones de infraestructura y tejido socioeconómico.</p> <p>La Ayuda Humanitaria está orientada hacia la Población Saharaui.</p> <p>Ninguna de estas acciones estuvo orientada hacia Colombia.</p> <p>Para el año 2000 ya ha surgido la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres de la Oficina de Naciones Unidas.</p> |
| PACI 2003 | <p>Programa de Formación Técnica Especializada tiene desde el 2002 sede en Cartagena - Colombia.</p> <p>Protección del Patrimonio Histórico Artístico y Arqueológico.</p> <p>Iniciativas productivas y sociales.</p> <p>Proyecto de Planificación y gestión de hábitat en barrios receptores de desplazados y desplazadas en el caribe colombiano, mediante una planificación urbana participativa en barrios marginales de Cartagena y Barranquilla.</p> <p>Línea Temática de Ecoturismo seguirá el apoyo al proyecto “Fortalecimiento del ecoturismo y educación ambiental en Parques Nacionales” de Colombia.</p> <p>Proyecto.</p> <p>“Desarrollo comunitario y conservación medioambiental en la costa atlántica, Cartagena, Santa Marta y Parque Nacional Tayrona”.</p> | <p>La Ayuda Humanitaria (AH) se considera un instrumento de la Cooperación Internacional de España.</p> <p>Para esta fecha la AH se está integrado en: asistencia (ayuda de emergencia, ayuda a refugiados, desplazados y repatriados) como de protección (rehabilitación y reconstrucción de infraestructuras, y prevención de conflictos y “desastres naturales”).</p> <p>En este año se empieza a encuadrar las acciones de emergencia en el continuum ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo. Antes de la aprobación de la misma, en los primeros meses del año 2003, la AECI elaborará un protocolo para sus intervenciones de emergencia.</p> |

| | | |
|--------------------------------|--|---|
| | <p>Programa de Fortalecimiento de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, que persigue el fortalecimiento de la sociedad civil colombiana.</p> <p>Centro de Capacitación y Gestión para la Paz y el Desarrollo en Medellín, proyecto ubicado dentro del Programa de Desarrollo del tejido socioeconómico de sectores de población vulnerable en la región Andina. Este proyecto, llevado a cabo vía ONGD.</p> <p>Programa Desarrollo sostenible en el ámbito rural colombiano - Sembradores de Paz, subvencionado por la AECl y ejecutado vía ONGD</p> | <p>En el marco de las necesidades sociales básicas el proyecto de mejora de la organización comunitaria y de la infraestructuras habitacionales e higiénico-sanitarias con incidencia sobre la <i>prevención de</i> desastres en el Batey Gautier (República Dominicana) ejecutado por ONGD y financiado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León.</p> <p>Colombia no es objetivo de estos procesos anteriormente presentados, de acuerdo con este PACI.</p> |
| PACI 2004 ⁹¹ | <p>Estrategia País⁹² centrada en países prioritarios entre ellos Colombia.</p> <p>Se mantiene el Programa de Formación Técnica Especializada sede en Cartagena – Colombia.</p> <p>De acuerdo con los objetivos fijados en el Plan Director, el 80% de la AOD de la AECl destinada a la región se concentrará en los seis países prioritarios, entre ellos Colombia. (SECIPI, 2004, p.12)</p> <p>Conservación y puesta en valor del Patrimonio Cultural.</p> | <p>Programas regionales con Centro américa de prevención de Desastres y Reducción de la vulnerabilidad ecológica.</p> <p>En Nicaragua, se ha puesto en marcha en el Departamento de Nueva Segovia el Programa de Reducción de la Vulnerabilidad ante Desastres Naturales.</p> <p>En el Salvador, Apoyo a la gestión de cuencas hidrográficas y consolidación de un sistema de prevención de riesgos de carácter sísmico y volcánico.</p> <p>Guatemala, enfoque de fortalecimiento municipal en la</p> |

⁹¹ Creación en la Comisión Permanente de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo del 18 de octubre de 2004 de dos subcomisiones dedicadas al análisis y la coordinación entre los Entes Locales, las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado.

⁹² Señalarán criterios de concentración geográfica y sectorial en cada uno de los países prioritarios, de manera que la Cooperación Española pueda ir ganando en impacto a medida que transcurre el tiempo. Como señaló el CAD en su examen, dada la diversidad de actores, en nuestra cooperación existe un riesgo de dispersión que pudiera reducir el efecto de nuestras intervenciones. La permanencia a largo plazo en ciertos sectores y subsectores en los que podemos aportar valor añadido, así como en ciertas áreas bien localizadas dentro de cada país, permitirán transformar el esfuerzo financiero en resultados en desarrollo. (SECIPI, 2004)

| | |
|---|--|
| <p>Infraestructuras y promoción del tejido económico.</p> <p>Proyecto de Planificación y gestión de hábitat en barrios receptores de población desplazada en el Caribe colombiano,</p> <p>Proyecto Fortalecimiento del ecoturismo y educación ambiental en Parques Nacionales de Colombia.</p> <p>Proyecto de Cooperación para la Renovación de la Administración colombiana.</p> <p>Programa de Fortalecimiento de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz.</p> <p>Programa de Implementación de Acciones Educativas y Productivas para la Paz.</p> <p>Existe un notable consenso entre los Estados Miembros en torno al tratamiento que la Constitución Europea debe dar a la <i>política de cooperación al desarrollo</i> y a la <i>ayuda humanitaria</i>⁹³, que quedan reflejadas como competencias compartidas entre la Unión y los Estados Miembros. (SECIPI, 2004, p.39)</p> | <p>gestión de cuencas hidrográficas, a la vez que se apoyará a la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) para la prevención y gestión de “desastres naturales”.</p> <p>Colombia no es objetivo de estos procesos anteriormente presentados, de acuerdo con este PACI.</p> <p>NOTA. Se produce el tsunami del Sudeste asiático</p> |
|---|--|

II PLAN DIRECTOR 2005 – 2008

Aparece Colombia (también Cuba) bajo la denominación de país con atención especial. Para ello se tiene un Plan de actuación especial –PAE-con sectores, objetivos y resultados esperados, y las actuaciones con enfoque sectorial, programas y proyectos que se decida utilizar.

Como líneas estratégica y acciones prioritarias, propone entre otras la reducción de la vulnerabilidad de las personas en situaciones de pobreza con respecto al entorno ambiental buscando el compromiso gubernamental e internacional que aborde la reducción del riesgo de desastres –RRD- mediante: Fortalecer las capacidades de gobiernos y organismos especializados para abordar las causas de los desastres, garantizar estrategias internacionales

⁹³ La AH definida como Instrumento de la Cooperación Española dirigido especialmente a preservar la vida y necesidades básicas de las poblaciones vulnerables en situación de crisis bélica o catástrofes naturales. (SECIPI, 2004)

de RRD, integrar la RRD en la planificación y gestión, identificando la línea de actuación en el resto de la Cooperación Española, abordar causas de peligros ambientales, Centrarse en iniciativas de carácter participativo vinculadas con la reducción y la mitigación de riesgos y la preparación para los desastres.

Aumento de los fondos internacionales de las Acción Humanitaria debido a la creciente complejidad de los conflictos y a los “desastres naturales”. Las acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación deberán incorporarse a todos los niveles de planificación del desarrollo (estrategias-país, programas, proyectos), sobre todo en aquellos países proclives a este tipo de crisis.

| | | |
|--------------------------------------|---|--|
| <p>PACI 2005⁹⁴</p> | <p>Colombia aparece como país de atención especial.</p> <p>Cooperación multi bilateral a través de la Organización Internacional del Trabajo que financia el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para el fomento del trabajo decente de los jóvenes.</p> <p>Programa de Cooperación Internacional del Instituto de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, concede Subvenciones a ONG que trabajen con Colombia.</p> <p>Programa de cooperación de la AECI en Colombia, que tiene un componente transversal de prevención de conflictos y construcción de la paz (REDEPAZ).</p> <p>La prioridad son los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por lo cual lucha contra la pobreza.</p> | <p>Programa de Cooperación Regional con Centroamérica: incluye entre otros el Plan de Acción para la Prevención de Desastres y Reducción de la Vulnerabilidad Ecológica.</p> <p>Se explica y amplía el concepto de Acción humanitaria como modelo relacionado con el desarrollo y la lucha contra la pobreza.</p> <p>Se introducen los conceptos de: continuum operacional entre la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo: por otro lado debe existir entre acción humanitaria y cooperación una relación de contiguum.</p> <p>En este PACI para Colombia no presenta ninguna intervención con estos proyectos.</p> <p>Nota: Como marco internacional, se lleva a cabo la Conferencia Mundial que da origen la Marco de Acción de Hyogo, firmado por 168 países. Declaración de Paris</p> |
|--------------------------------------|---|--|

⁹⁴ Incorpora veintitrés fichas-país en las que se resumen las principales actuaciones de la Cooperación Española previstas en cada uno de los países y territorios de actuación prioritaria, en el Anexo 3 del PACI 2005. Así mismo, se destaca la coordinación y colaboración entre las administraciones públicas en la Cooperación del Desarrollo, se resalta el papel de las Entidades Locales y los Fondos de Cooperación en el ámbito del fortalecimiento local.

| | | sobre la Eficacia de la Ayuda al desarrollo |
|--------------------------------|---|---|
| PACI 2006 ⁹⁵ | <p>Colombia aparece como país de atención especial. La orientación de la cooperación hacia la construcción de paz.</p> <p>Programa de Formación Técnica Especializada sede en Cartagena - Colombia.</p> <p>Fondo Español para la Concesión de Microcréditos, para entidades financieras.</p> <p>Programa de desarrollo institucional y apoyo a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. (ACCI) y Sistema Nacional de Cooperación Internacional. Fase IV</p> <p>Reducción vulnerabilidad socioeconómica de 14 comunidades del medio Atrato.</p> <p>Desarrollo sostenible en el ámbito rural colombiano "Sembradores de paz II".</p> <p>Programa de educación popular de calidad para la inclusión social y la equidad educativa.</p> <p>Escuela Taller de Popayán. Mompox, Bogotá y Cartagena.</p> <p>Centros de información, educación y comunicación sobre salud sexual y reproductiva (SSR) para adolescentes.</p> <p>Apoyo a la formulación y aplicación de políticas de hábitat en Bogotá.</p> | <p>Proyecto de fortalecimiento de las capacidades del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC).</p> <p>Plan de acción en prevención de desastres en Centro américa y en el Caribe no especificado.</p> <p>Red iberoamericana de evaluación de peligros, gestión de riesgos y desastres derivados por los movimientos de masas en taludes y laderas inestables en Cuba.</p> <p>En este PACI para Colombia no presenta ninguna intervención con estos proyectos</p> |

⁹⁵ Se pone en marcha el proceso de la restructuración de la Acción humanitaria española, para contrarrestar el sufrimiento provocado por los conflictos y los “desastres naturales”. Firma de convenios entre estas ONGD y la AECl, para dotar financieramente a estas instituciones, para actuar con la rapidez que exigen las situaciones de emergencia. Mecanismo que ha sido trabajado satisfactoriamente por las CCAA. Buscar mayor participación de la Cooperación Autonómica y Local a través del establecimiento de un mecanismo de coordinación y actuación rápida.

| | | |
|-------------------------------|--|---|
| | <p>Plan educación ambiental para el municipio Valle S. José: gestión integral de residuos sólidos.</p> <p>Prevención del desplazamiento y neutralización del conflicto armado en cuatro comunidades campesinas del norte del Cauca.</p> | |
| PACI 2007⁹⁶ | <p>Colombia permanece como país de atención especial.</p> <p>Aprobados los 32 Planes de Actuación Especial para países preferentes y de atención especial de la Cooperación Española</p> | <p>Si bien se trabaja en proyecto de atención especial en varias regiones del mundo, en este PACI no es mencionado directamente Colombia en un proyecto específico. Lo cual no significa que no se hayan realizado proyecto en Colombia.</p> |
| PACI 2008⁹⁷ | <p>Proyecto en Colombia, que incluye la perspectiva de género analizando los vínculos entre remesas y género y sus impactos en el desarrollo. (Igual que se ha hecho en Senegal, Ecuador y Marruecos).</p> <p>Aparece la tabla con la organización de los sectores de actuación de la Cooperación Española de acuerdo con los parámetros de clasificación del CAD: Ayuda de Emergencias (700)</p> <p>La cooperación se orienta hacia la promoción de la descentralización y fortalecimiento de las Administraciones locales hacia Latino América en el marco de los ODM.</p> | |

⁹⁶ Con el fin de lograr una mayor una mayor eficacia se busca complementariedad de la actuación Española con los países miembros. La cooperación Española en el marco del CAD, concentrada en el enfoque de calidad, impulsa la aplicación de los principios de la eficacia de la Ayuda recogidos en la declaración de París. En el proceso de recogida de datos referidas a la Ayuda Humanitaria, España apoyará en el grupo de trabajo de estadísticas del CAD la coordinación metodológica entre el sistema de rapor del CAD y el de Naciones Unidas

⁹⁷ Se destaca la actuación dela Oficina de Ayuda Humanitaria que mejora la capacidad de gestión y coordinación con la AECl en la materia y el fortalecimiento de la Oficinas Técnicas de Cooperación OTC en los diferentes países y sus respectivas embajadas de España, sobre todo en aquellos países prioritarios y “proclives a desastres”.

III PLAN DIRECTOR 2009- 2012⁹⁸

Los países se agrupan en función de categorías geográficas de la cooperación española en función de marcos de asociación. Colombia se ubica en el grupo B en la categoría de asociación focalizada. Esta categoría incluye países en los que, por su potencial como socio de desarrollo, por las oportunidades de armonización, coordinación y complementariedad, o debido a la estructura de la Cooperación Española en el país. La pertinencia de este tipo de asociación con estos países deriva en la mayor parte de los casos de su vulnerabilidad a desastres producidos por eventos naturales, conflictos o situaciones de posconflicto, así como situaciones de fragilidad, con el objetivo de prevenir situaciones de crisis. (SECI, 2009)

El objetivo general de la política de cooperación para el desarrollo en materia de sostenibilidad ambiental, cambio climático y hábitat es: Contribuir a una gestión sostenible del capital natural y a modelos de desarrollo que permitan mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población. Donde los objetivos, entre otros, son: el de Apoyar políticas públicas y locales de prevención de riesgos y “catástrofes naturales” y Apoyar la adaptación de las zonas más vulnerables a los efectos del cambio climático con recursos complementarios y que se alineen con los planes nacionales y regionales de prevención de desastres. (SECI, 2009, p.158)

Este PD tiene un capítulo específico para la Acción Humanitaria cuya dimensión abarca la prevención, protección, asistencia, rehabilitación y reconstrucción, junto con sensibilización e incidencia a favor de las víctimas de crisis, ya sean provocadas por “catástrofes naturales” o de origen humano.

En el Objetivo específico 3 del PD se plantea contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, fortaleciendo las capacidades de los actores locales y articulando las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo, en la línea con el Marco de Acción de Hyogo. (Plan Director 2009-2012:199). Para el cumplimiento de este objetivo se propone profundizar en el VARD (vinculación entre Ayuda humanitaria, la rehabilitación y el Desarrollo) apoyándose en acciones concretas. Desarrollo de acciones de reducción de riesgos y el fortalecimiento de sistemas locales de prevención y de respuesta.

| | | |
|-------------------------------|---|---|
| PACI 2009⁹⁹ | Aparece en el calendario de eventos internacionales de desarrollo en el ámbito multilateral, Medellín (Colombia) como sede de la reunión anual de Asamblea de Gobernadores. | Colombia se ubica en el grupo 2 de acuerdo con criterios de priorización, donde se financiarán hasta el 80% de los proyectos. |
|-------------------------------|---|---|

⁹⁸ De continuar, con este nuevo Plan Director, construyendo la política de cooperación para el desarrollo de forma consensuada y alrededor del Pacto de Estado por la lucha contra la pobreza.

⁹⁹ Emanadas del Plan Director, las directrices para estos años venideros es, entre otras, la concentración **sectorial** para garantizar la eficacia de la Cooperación Española y el logro de resultados en cada país. De acuerdo con el “Código de Conducta de la UE para la División del Trabajo” en términos de la cooperación internacional, la definición de sectores no es nada fácil ya que se debe estar de acuerdo con el gobiernos socio y su estrategia de reducción de la pobreza o en su estrategia de desarrollo. Para su clasificación se utiliza los estándares comunes dela OCDE/CAD con un código de tres dígitos que ya se están usando por donantes y países socios. Con la posibilidad de hacer rendición de cuentas sobre la cooperación internacional.

| | | |
|--------------------------------|---|--|
| | <p>De acuerdo con la clasificación de los sectores CAD se previó la destinación de fondo hacia Colombia básicamente orientadas a infraestructura y servicios sociales.</p> <p>Se establece un régimen de cofinanciación bajo tres criterios: Priorización geográfica, cobertura de agua y saneamiento y niveles de endeudamiento.</p> | <p>Si bien existe una tabla de distribución, de acuerdo a los parámetros CAD, de la AOD Española, no se identifican los países o regiones donde están dirigidas.</p> <p>No se menciona a Colombia en proyectos específico sobre reducción del riesgo, esto significa que no se hayan realizado.</p> |
| PACI 2010¹⁰⁰ | <p>De acuerdo con la clasificación de los sectores CAD se previó la destinación de fondo hacia Colombia básicamente orientadas a infraestructura y servicios sociales.</p> <p>El marco de la cooperación sigue siendo ODM para todos los países.</p> | <p>Colombia es uno de los países que se ha comprometido para hacer seguimiento y evaluación de la eficacia de la ayuda.</p> <p>Si bien existe una tabla de distribución, de acuerdo a los parámetros CAD, de la AOD Española, no se identifican los países o regiones donde están dirigidas.</p> <p>Colombia declarado País de renta media alta en razón de su incremento del PIB.</p> |
| PACI 2011 | <p>Se refrenda el compromiso con el Programa de Acción para conseguir los ODM en 2015,</p> <p>La Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española en consonancia con la Oficina de Acción Humanitaria en este año se trabaja en prioridades, que para el tema que nos ocupa, son los siguientes criterios: <u>Sectores específicos</u> donde la cooperación Española atesora capacidad: asistencia alimentaria, agua</p> | <p>No tiene mención Colombia en proyectos específico más que el presentado en la anterior columna. Lo cual no significa que no se hayan realizado proyecto en Colombia.</p> <p>Los productos, procesos y directrices estratégicos del PACI 2011 no a punta en ninguno de sus ámbitos a la reducción del riesgo de desastres.</p> |

¹⁰⁰ La orientación se enmarca Acuerdo de Copenhague (sostenibilidad ambiental, cambio climático, agua y saneamiento). El reto fundamental de la cooperación para el desarrollo es lograr que todas sus actuaciones y todas las políticas de desarrollo tengan en cuenta la variable climática, integrando la mitigación y la adaptación al cambio climático y contribuyendo a modelos de desarrollo sostenible y bajo en emisiones de gases de efecto invernadero.

| | | |
|---|--|---|
| | <p>y saneamiento, salud básica, nutrición y protección.</p> <p><u>Historia de vulnerabilidad.</u> Territorios que poseen un menos grado de resiliencia para la recuperación. Para ello se toma como referencia, entre otros elementos, “<i>el grado de riesgo frente amenazas de origen natural o antrópico</i>”¹⁰¹</p> <p>El compromiso de España para evitar la desasistencia de víctimas en la llamada “zona Gris”. Se propuso una distribución presupuestaria del total de Oficina de Acción Humanitaria, en 4 tipos de intervención:</p> <p>Prevención y reducción de riesgos: 7%, Preparación para la respuesta a crisis: 13%, Respuesta a crisis: 50%, Rehabilitación temprana poscrisis: 30%.¹⁰²</p> | <p>No hay proyectos de cooperación en reducción de riesgos.</p> |
| PACI 2012 | <p>Colombia sigue siendo objeto de AOD por el conflicto armado que subsiste en el país.</p> <p>En la coordinación y complementariedad hay un aparte para actores del desarrollo como la cooperación descentralizada.</p> <p>La distribución prevista para Colombia en AOD está orientada, en su mayor proporción, en infraestructura y servicios sociales.</p> | <p>No tiene mención Colombia en proyectos específicos más que el presentado en la anterior columna. Lo cual no significa que no se hayan realizado proyectos en Colombia.</p> <p>No hay proyectos de cooperación en reducción de riesgos.</p> |
| <p align="center">IV PLAN DIRECTOR 2013 – 2016</p> <p>Se destacan los agentes de la cooperación, entre ellos, la cooperación descentralizada, donde la la organización territorial del Estado, articulada en torno a CCAA y EELL, tiene su reflejo en la</p> | | |

¹⁰¹ El concepto manejado, en la expresión, corresponde a una interpretación equivocada de los conceptos que no se compadecen con una realidad técnica. Riesgo es la combinación de amenaza por vulnerabilidad, entonces se puede estar expuesto a una amenaza. La falta de precisión conceptual puede orientar mal los recursos adjudicados. Tomado de: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. (SECI, 2011, p.56)

¹⁰² La pregunta sería: Por qué si se considera, en el PACI 2011, que si reducir el riesgo mejora la eficacia de la respuesta, porque la inversión más alta es en el rubro de la respuesta?.

estructura del sistema español de cooperación para el desarrollo, en el que se caracterizan por su dinamismo, tanto por su contribución cuantitativa al conjunto de la AOD española.

Es la primera vez que un Plan Director encara el concepto de Resiliencia y la Reducción del riesgo como parte de su política es más es la primera vez que se incluye como elemento de análisis de la AECID en el trabajo de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Dentro del apartado de Políticas de Prevención se muestra la siguiente decisión: La Gestión para la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD) es una de las políticas de prevención en las que Cooperación Española seguirá trabajando. La RRD y el fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia serán ejes, no solo del trabajo humanitario de la cooperación española sino de todas las actuaciones, sobre todo de aquellas que se realicen en contextos de fragilidad o en escenarios de especial vulnerabilidad ante desastres. Para reforzar el enfoque de resiliencia se propondrá la creación de los grupos de trabajo o de coordinación de expertos necesarios en la materia. (Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo SGCID, 2013, p.39)

| | | |
|---|--|---|
| <p>Plan Director 2013-2016</p> <p>Comunicado 2013</p> | <p>Se continúa trabajando con el Marco de Asociación País -MAP con Colombia donde se plantea la elaboración del segundo para este año ya que inicialmente se realizó en 2011-2014 extendido COMMIX de 2014 para el 2015. (SGCID, 2013, p.10)</p> | <p>No hay proyectos de cooperación ni Nacional ni descentralizada en reducción de riesgos con Colombia.</p> |
| <p>Plan Director 2013-2016</p> <p>Comunicado 2014</p> | <p>Continúa, Colombia, con el marco de Asociación País.</p> <p>Orientación de la cooperación Española en Procesos del MAP: Una línea de trabajo es: Paz y seguridad. Como proceso de paz de Colombia como reconocimiento de víctimas, justicia transicional o restitución de tierras.</p> <p>Línea de trabajo. Impulso a la protección de víctimas y de aplicación del DIH y protección del espacio humanitario.</p> <p>En la planificación y políticas de desarrollo se identifica de importancia de la participación desde el 2014 de la Oficina de Acción Humanitaria en organismos internacionales humanitarios como de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, (UNISDR).</p> | <p>No hay proyectos de cooperación ni Nacional ni descentralizada en reducción de riesgos con Colombia.</p> |
| <p>Plan Director 2013-2016</p> | <p>Estado de derecho y garantía de los derechos humanos, Desarrollo rural y territorial, y la agricultura como sector</p> | <p>.</p> |

| | | |
|-------------------------------|---|--|
| <p>Comunicado 2015</p> | <p>clave, Crecimiento económico inclusivo y sostenible, El derecho humano al agua y el saneamiento básico, Líneas para la igualdad formal, Líneas para la igualdad real, Líneas específicas para el empoderamiento de las mujeres que sufren Paz y seguridad (papel importante en temáticas centrales al proceso de paz de Colombia como reconocimiento de víctimas, justicia transicional o restitución de tierras). Muestra la intensión de trabajar en la protección de la población desplazada y confinada para lo que se apoyará la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y ACNUR.</p> <p>La orientación de la política de Cooperación Española establece la línea de trabajo: Política de prevención: aquí se plantea la integración de la prevención de riesgos en las actividades de la CE¹⁰³, para lo cual se determina se elabore el Documento sobre el Enfoque de Resiliencia en la Cooperación Española.</p> <p>Se plantea que la RRD y la resiliencia deben estar bien integradas en la Agenda post2015 (ODM).¹⁰⁴</p> | <p>NO trabaja con Colombia, a través de la asistencia técnica formación, equipamiento e infraestructura para la gestión y reducción del riesgo de desastres; preparación y respuesta a desastres “naturales”, sin embargo si lo hace con otros países (Bolivia, Cuba, República Dominicana, Nicaragua)</p> |
|-------------------------------|---|--|

Nota. Fuente: Elaboración propia, basada en los informes PACI desde 1998 y Plan Director desde el 2004 hasta la fecha.

Casi que desde el surgimiento de la cooperación bilateral se desarrolló una acompañamiento en favor del cese al conflicto interno de Colombia. Dado que se

¹⁰³ Este es un importante hallazgo que no se ha realizado en los textos anteriores, la propuesta de vincular de prevención de riesgos en las acciones de la cooperación Española, aunque no se sabe bien como se entiende la noción: prevención de riesgos.

¹⁰⁴ Es la primera vez que se encuentra esta relación de temas en un documento Español. Aunque el tema tiene como punto focal la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior y para recoger la posición Española frente al Marco de Acción de Hyogo en la reunión en marzo en Sendai fue realizado en las Oficinas de Acción Humanitaria. Lo puede mostrar una cierta vinculación de RRD con la Acción Humanitaria lo cual vincularía dos procesos de la Gestión de riesgo como se aclara más adelante.

posiciona a Colombia como “país de atención especial”, la orientación de la cooperación esta hacia la construcción de paz, se reconoce la alta vulnerabilidad a desastres producidos por eventos naturales, conflictos o situaciones de posconflicto, así como situaciones de fragilidad, con el objetivo de prevenir situaciones de crisis. Colombia está en los marcos de acción país (MAP) y cuya línea de trabajo es: Paz y seguridad en el proceso de paz de Colombia como reconocimiento de víctimas, justicia transicional o restitución de tierras.

La Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo identifica a Colombia como país con Atención Especial, en el cual se desarrolla acciones humanitarias:

La atención a los efectos de la violencia directa: con actuaciones en ayuda humanitaria; estabilización socioeconómica de las poblaciones afectadas por la violencia, especialmente mujeres, pueblos indígenas y afrocolombianos; acción integral contra minas antipersona; y atención integral a las violencias de género en el marco del conflicto. (SECI, 2007, p.68)

Colombia es un objetivo de la Ayuda Humanitaria por el largo conflicto interno que lleva más de 60 años y ha tenido varios procesos de paz y que ahora hay uno nuevo en curso llamado “Diálogos de Paz en la Habana”.

Como se ve en el cuadro anterior, el III Plan Director 2009-2012 de España, Colombia es considerada como “País de Acción Focalizada” por el conflicto armado que vive. En ese marco institucional Durante la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró en Asunción, Paraguay en 2011 se firmó entre España y Colombia el Marco de Asociación País (MAP) 2011-2014, documento que presenta la estrategia de cooperación entre los dos países para los próximos años, cuyo objetivo es:

Contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho para la prevención de conflictos y la construcción de la paz a través de iniciativas que promuevan el desarrollo humano sostenible, la igualdad de género, el fortalecimiento

institucional, la participación ciudadana y la atención a los efectos de la violencia. (AECID Colombia, 2010)

En el Marco de Asociación País 2011-2014 se define el ámbito de la Acción Humanitaria con Colombia y dado el escenario complejo de este país donde se presentan de forma simultanea desastres y conflicto armado, se considera el espacio humanitario “uno de los principales desafíos y objetivos comunes que se plantean y que requiere de diferentes mecanismos de coordinación con el Estado” (AECID Colombia, 2010, p.38).

El MAP tiene como acciones de prioridad, en el ámbito de la Acción Humanitaria entre otras cosas (AECID Colombia, 2010, p.39):

- **Prevención.** fomentando capacidades en lo local para disminuir el impacto negativo del conflicto armado y de los “desastres naturales” que afectan a poblaciones vulnerables.
- **Respuesta.** Sobre víctimas del conflicto armado. Se canalizarán recursos a través de mandatos de asistencia de OOMM, así como de ONGH con presencia y capacidad de respuesta en terreno. La forma de responder a la solicitud del Gobierno de Colombia ante situaciones de emergencia por desastres es a través de: acción directa de OAH, a través de ONGH (Convenios Globales), OOMM (Convenios Globales) y fondos comunes a los que contribuye la CE de manera decidida a nivel nacional (ERF) e internacional (CERF).
- **Rehabilitación/Reconstrucción.** Se trabajará prioritariamente a través de financiación a ONGH, apoyo a mandatos de OOMM y financiación directa a actores humanitarios locales que por sus mandatos garanticen una ayuda imparcial y neutral.

Finalmente concluyendo sobre el enfoque de la orientación de la Cooperación Española de acuerdo con los últimos planes directores el enfoque ha sido de preparación, reducción y mitigación de riesgo (entendido como amenazas) y preparación para el desastre y en la práctica ha sido en los escenarios de guerra fundamentalmente teniendo

a Colombia como país de atención prioritaria con el avance del proceso de paz sobre la base del “Desarrollo para la Paz”

5.2 Prioridades geográficas de la cooperación bilateral de España con municipios colombianos

De acuerdo con la página web de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID (AECID Colombia, 2015), es una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), su accionar está comprometido con la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que configuran una agenda y metodología común en la lucha contra la pobreza, por lo que son el principal referente de la política española de cooperación internacional.

Basado en la experiencia de los actores de la cooperación española se establecieron los siguientes criterios para la selección de las zonas donde actualmente se trabajan en Colombia: el Índice de Desarrollo Humano a nivel departamental y la incidencia del conflicto armado y de acuerdo con la dinámica cambiante del conflicto se modifican las zonas de acuerdo con ello, igual se utiliza como criterio la cohesión territorial independientemente de las fronteras político administrativas.

Los sectores de la cooperación en Colombia están orientados hacia. Construcción de Paz, Agua y Saneamiento, Crecimiento económico, género y desarrollo y el ámbito de Acción Humanitaria. En el análisis se tratará de destacar los lugares geográficos donde se hace la cooperación, los sectores y el tipo de cooperación. Básicamente los Departamentos y municipios Colombianos, identificados, donde se trabaja. Ver

FIGURA , FIGURA 6, FIGURA 7, FIGURA 8, FIGURA 9, FIGURA 10, FIGURA 11 y FIGURA 12.

| DEPARTAMENTO ANTIOQUÍA | | |
|---|---|---|
|  | Lugar | Sectores |
| | Municipios de Medellín y Valle de Aburrá. | 42 Proyectos de Acción Humanitaria: derecho de víctimas. |
| | zonas de Urabá, Oriente y Suroccidente antioqueño | Construcción de Paz |
| | | Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza |
| | | Cooperación Bilateral, proyectos y convenios con ONGD españolas, multilaterales y universidades. Cooperación Descentralizada de CCAA y Municipios españoles |

FIGURA 5. Cooperación en el departamento de Antioquia.

Nota. Fuente: AECID Colombia <http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=3913>.


| DEPARTAMENTO BOLÍVAR | | |
|--|---|--|
|  | Lugar | Sectores |
| | Municipios: Cartagena y los Montes de María | Proyecto 10 total Agua y Saneamiento. |
| | | Fortalecimiento de la política pública- enfoque de Género- |
| | | Acompañamiento a víctimas conflicto. |
| | | Capacidades a Mujeres. |
| | | Escuela Taller y el Programa de Patrimonio para el Desarrollo |
| | | Cooperación En convenio con AECID esta: MPDL, Cáritas Española y Cruz Roja Española Cooperación Descentralizada: ONG Humanismo y Democracia |

FIGURA 6. Cooperación en el departamento de Bolívar

Nota. Fuente: AECID Colombia <http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=3913>.

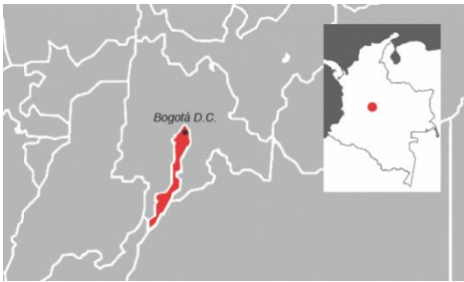
| CAPITAL BOGOTÁ | | Lugar | Sectores | Cooperación |
|--|--|----------|--|----------------------|
|  <p>Tomada de http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=3913</p> | | Bogotá | Proyecto 10Total | AECID-Bancoldex. |
| | | y Soacha | Construcción de políticas públicas con equidad de género. | ONU Hábitat ACNUR |
| | | | Escuelas Taller | |
| | | | Programa de microfinanzas de | |
| | | | Proyectos en economía, planificación y legislación urbana. | |
| | | | Protección de los derechos de la población desplazada | |

FIGURA 7. Cooperación en el Bogotá.

Nota. Fuente: AECID Colombia <http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=3913>.


| DEPARTAMENTO CAUCA | | Lugar | Sectores | Cooperación |
|--|--|---|---|--|
|  <p>OCEANO PACIFICO</p> | | | Proyecto10 Total | <ul style="list-style-type: none"> • Corporación Tabaco • Solidaridad Internacional • Cruz Roja. • Humanismo y Democracia. IEPALA. • ONGD Almaciga acompaña a la ACIN (Asociación de Cabildos Indígenas). • Abenin-Benposta • Solidaritat UB • ICID • Handicap internacional. • OCHA en el Suroccidente • Cooperación descentralizada de CCAA. |
| | | Zonas norte, centro y Pacífico del departamento | Agua y Saneamiento, Construcción de Paz | |
| | | | Ámbito de Acción Humanitaria | |
| | | | Programa Indígena de AECID. | |
| | | | Planes de vida | |
| | | | Apoyo integral a las poblaciones afrodescendientes | |
| | | | Desarrollo productivo comunitario con jóvenes del resguardo indígena de La María. | |
| | | | Coordinación, información e incidencia humanitaria. | |

FIGURA 8. Cooperación en el departamento del Cauca

Nota. Fuente: AECID Colombia <http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=3913>.



| DEPARTAMENTO CHOCO | | Lugar | Sectores | Cooperación |
|---|--------------------------------------|-------|--|--|
|  | Departamento de Chocó ¹⁰⁵ | | Proyectos 12 total | Cooperación bilateral de ACCID con Pastoral Social, con la Alcaldía y la Red Departamental de Jóvenes. |
| | Municipio de Quibdó. | | Generación de capacidades de los jóvenes. | |
| | | | Acción Humanitaria. | Fondo del Agua la AECID. |
| | | | Programa de políticas públicas para la equidad de género. | 2 ONGD españolas con convenios y proyectos financiados por AECID: Cruz Roja Española y IEPALA |
| | | | Construcción de sistemas de acueducto y alcantarillado en 16 municipios chocoanos. | Descentralizada (Diputación Foral de Guipúzcoa -Gobierno de Navarra) por ONG Españolas. DDHH |

FIGURA 9. Cooperación en el departamento del Chocó.

Nota. Fuente: AECID Colombia <http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=3913>

| DEPARTAMENTO NARIÑO | | Lugar | Sectores | Cooperación |
|---|---|-------|--|--|
|  | | | Proyectos 9 Total | Cooperación Bilateral |
| | Nariño | | Construcción de la Paz para fortalecer | • Con apoyo de ONG locales: Codhes y Corpovalle. |
| | Tumaco | | Capacidades institucionales, atención y reparación de víctimas. | • ONGD españolas como Global Humanitaria. |
| | Sectores y centros poblados de La Guayacana, Llorente, Espriella y Tangareal de Tumaco. | | Protección institucional y jurídica para colectivos de víctimas del conflicto. | • Sistema de Naciones Unidas: PNUD, ACNUR, UNICEF y OIM. |
| | Ricaurte y Barbacoas | | Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza. | • Humanismo y Democracia • Programa DIRENA de España. • Solidaridad Internacional • Oficina Regional de OCHA. • Cooperación Descentralizada (CCAA y Municipal) Diputación de Vizcaya a través de la ONGD Zabalketa |

¹⁰⁵ Departamento de Chocó es una de las más afectadas por el conflicto y presenta los índices de desarrollo humano más bajos de Colombia.

| | |
|--|---|
| | <p>Tejido económico campesino y la soberanía alimentaria.</p> <p>Sector Agua y Saneamiento Básico.</p> <p>Coordinación humanitaria</p> <p>Población desplazada.</p> |
|--|---|

FIGURA 1. Cooperación en el departamento de Nariño

Nota. Fuente: AECID Colombia <http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=3913>


| DEPARTAMENTO MAGDALENA | | Lugar | Sectores | Cooperación |
|--|--|---|---|---|
|  | | Sierra Nevada de Santa Marta ¹⁰⁶ . | Proyecto 5 Total | Cooperación Bilateral |
| | | | Cuarta Etapa del proyecto Colector Pluvial Bastidas. | Fondo del Agua para América Latina y el Caribe. |
| | | | Sistemas de agua potable, saneamiento básico y gestión de residuos en los asentamientos indígenas de la zona. | Organizaciones y Autoridades indígenas de la Sierra Nevada. ONU- Hábitat. |
| | | | Programa de Promoción de Políticas Públicas de Igualdad de Género en Colombia. | Cooperación Oficial Descentralizada Gobierno de Navarra que financia al Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) |
| | | | Proyecto regional "Achieving Sustainable Urban Development Priorities" ¹⁰⁷ | |

FIGURA 2. Cooperación en el departamento del Magdalena

Nota. Fuente: AECID Colombia <http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=3913>

¹⁰⁶ Aunque el departamento de Magdalena no es prioritario para la Cooperación Española, según la ecorregión de la Sierra Nevada de Santa Marta, que incluye al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, sí fue seleccionada en el MAP para el trabajo de la AECID.

¹⁰⁷ Financia iniciativas conjuntas con autoridades y organizaciones locales de cuatro ciudades del país (Medellín, Bogotá, Santa Marta y Manizales) para la formulación y ejecución de estrategias relacionadas con el desarrollo urbano sostenible.

| DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA | | Lugar | Sectores | Cooperación |
|---|--|---|--|---|
|  | | | Proyectos 16 Total | Cooperación Bilateral |
| | | Cali ¹⁰⁸ | En Cali política pública de lucha contra la violencia contra las mujeres en el marco de la Ley general de Violencia de Género. | Convenios y Proyectos que AECID financia a ONGD españolas (es el 83% de la cooperación) tales como: |
| | | Buenaventura | | Solidaridad Internacional, Cruz Roja Española, Humanismo y Democracia y IEPALA |
| | | Poblaciones de la zona sur y centro del departamento. | Procesos de participación social y convivencia pacífica, jóvenes vallecaucanos a través de la Gobernación y de Corpovalle. | ONG españolas para proyectos en Cali, tales como: Entre culturas, ALBOAN y Fundación Mainel. |
| | | | Protección de derechos de comunidades desplazada. | ACNUR |
| | | | Población desplazada y población rural vulnerable. | Cooperación Descentralizada (CCAA, Diputaciones y Municipios) mediante Fe y Alegría y Mundubat. |

FIGURA 3. Cooperación en el departamento del Valle del Cauca

Nota. Fuente: AECID Colombia <http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=3913>.

5.3 Diferencias y ausencias conceptuales

Ya se ha mencionado la importancia de lo conceptual, más aun en el manejo de las relaciones internacionales desde la claridad conceptual es básica. No se descarta que, tal vez no es tan importante la definición en sí, ya que lo verdaderamente necesario, es saber cuál es el uso que se le da al concepto.

¹⁰⁸ Ejecución de proyectos focalizados en los 4 sectores prioritarios del Marco de Asociación País para Colombia.

En la TABLA 8 basada en tres referentes da cuenta de las diferencias y ausencias conceptuales.

TABLA 8. DIFERENCIAS Y AUSENCIAS CONCEPTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESPAÑOLA EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DEL RIESGO.

| Concepto | Cooperación Internacional Española¹⁰⁹ | Gestión del Riesgo de Desastres¹¹⁰ |
|-----------------------------|--|--|
| AYUDA HUMANITARIA | Conjunto de actividades de asistencia, protección e incidencia a favor de las víctimas de los desastres —ya sean naturales o causados por el ser humano como los conflictos armados— y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos. Debe ir orientada en función de las necesidades y respetando los principios humanitarios. | Se define como una acción que hace parte del proceso de manejo de desastre y está ubicado en la acción de respuesta. |
| REDUCCIÓN DEL RIESGO | La Reducción del riesgo de desastres es el marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del | Ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo existente. La mitigación asume que en muchas circunstancias no es posible, ni factible controlar totalmente el riesgo existente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y sus consecuencias, sino más bien reducirlos a niveles aceptables y |

¹⁰⁹ (SECI, 2007, pp.18-22)

¹¹⁰ Lavell, Alan. “La Gestión Local del Riesgo. Nociones y Precisiones en torno al concepto y a la práctica” (Lavell, 2003). Este glosario fue elaborado con base en una contribución original elaborada por Omar Darío Cardona. Esta contribución original, ya de larga data, ha sido sometida a un proceso reciente de debate y discusión en el marco del Programa Regional para la de Gestión del Riesgo en América Central CEPREDENAC-PNUD, en el marco del proyecto COPASA, Perú, y en el marco del Proyecto de Indicadores de Riesgo de la Universidad de Manizales con fondos del BID; este último bajo la dirección técnica de Omar Darío Cardona. Los debates e intercambios que han conducido a la elaboración de la presente propuesta de glosario se hicieron entre Lavell, Cardona y Elizabeth Mansilla.

| Concepto | Cooperación Internacional Española ¹⁰⁹ | Gestión del Riesgo de Desastres ¹¹⁰ |
|---------------|--|--|
| | <p>desarrollo sostenible. La reducción del riesgo debe ser un enfoque novedoso que permita vincular más los diversos tipos de intervención de la cooperación en países proclives al mismo. Este enfoque debe influir también sobre las actividades de desarrollo.</p> | <p>factibles. La mitigación de riesgos de desastre puede operar en el contexto de la reducción o eliminación de riesgos existentes, o aceptar estos riesgos y, a través de los preparativos, los sistemas de alerta, etc.</p> <p>Buscar disminuir las pérdidas y daños que ocurrirían con la incidencia de un fenómeno peligroso. Así, las medidas de mitigación o reducción que se adoptan en forma anticipada a la manifestación de un fenómeno físico tienen el fin de: a) reducir su peligrosidad o evitar la exposición de los elementos ante el mismo; b) disminuir sus efectos sobre la población, la infraestructura, los bienes y servicios, reduciendo la vulnerabilidad que exhiben.</p> |
| RIESGO | <p>En el sector humanitario se define el riesgo como la probabilidad de consecuencias negativas sobre las personas, sus cosechas, sus bienes, etc., que resultan de la interacción entre una amenaza (tanto antrópica como natural o combinada) y una comunidad con unas determinadas capacidades y vulnerabilidades. Suele representarse ideográficamente como</p> $\text{Riesgo} = \frac{\text{Amenazas} \times \text{Vulnerabilidades}}{\text{Capacidades}}$ | <p>La noción de “riesgo” (Narváez et al., 2009, p.9) en su concepción más amplia, es consustancial con la existencia humana en esta tierra. Evocando ideas sobre pérdidas y daños asociados con las distintas esferas de la actividad humana.</p> <p>El “riesgo de desastres” se debería conceptualmente de las ciencias de la tierra y tiende a definir el riesgo de dos formas: Con énfasis en la amenazas o el evento y se define como la probabilidad de la ocurrencia de un evento físico dañino.</p> <p>Cuando dentro del concepto se rescata lo social y lo económico se define como: probabilidad de daño y pérdidas futuras asociada con la ocurrencia de evento físico. El énfasis se coloca en los impactos probables.</p> |

| Concepto | Cooperación Internacional Española ¹⁰⁹ | Gestión del Riesgo de Desastres ¹¹⁰ |
|-----------------------|--|---|
| AMENAZA | En el sector humanitario se define como fenómeno de origen natural o humano que, caso de producirse, afecta negativamente a las persona y a su medio. | Peligro latente que representa la probable manifestación de un fenómeno físico de origen natural, socio-natural o antropogénico, que se anticipa puede producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura, y los bienes y servicios. Es un factor de riesgo físico externo a un elemento o grupo de elementos sociales expuestos, que se expresa como la probabilidad de que un fenómeno se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un periodo de tiempo definido. |
| VULNERABILIDAD | Describe el grado en que un sistema socioeconómico, las personas y las familias son susceptibles al impacto de posibles amenazas. Es, por tanto, función de la conducta humana. | Factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza. Corresponde a la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural, socio natural o antrópico. Representa también las condiciones que imposibilitan o dificultan la recuperación autónoma posterior. Las diferencias de vulnerabilidad del contexto social y material expuesto ante un fenómeno peligroso determinan el carácter selectivo de la severidad de sus efectos. |

| Concepto | Cooperación Internacional Española ¹⁰⁹ | Gestión del Riesgo de Desastres ¹¹⁰ |
|-----------------------------|---|--|
| DESASTRE | Grave perturbación del funcionamiento de una sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos | Situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, ocio-natural o antrópico que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población y en su estructura productiva e infraestructura, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento del país, región, zona, o comunidad afectada, las cuales no pueden ser enfrentadas o resueltas de manera autónoma utilizando los recursos disponibles a la unidad social directamente afectada. Estas alteraciones están representadas de forma diversa y diferenciada, entre otras cosas, por la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes de la colectividad y de los individuos, así como daños severos en el ambiente; requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender a los afectados y reestablecer umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida. |
| ESCENARIOS DE RIESGO | No se define para la cooperación al desarrollo | Un análisis, presentado en forma escrita, cartográfica o diagramada, utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas, de las dimensiones del riesgo que afecta a territorios y grupos sociales determinados. Significa una consideración pormenorizada de las amenazas y vulnerabilidades, y como metodología ofrece una base para la toma de decisiones sobre la intervención en reducción, previsión y control de riesgo. En su acepción más reciente implica también un paralelo |

| Concepto | Cooperación Internacional Española ¹⁰⁹ | Gestión del Riesgo de Desastres ¹¹⁰ |
|---------------------------|---|--|
| | | entendimiento de los procesos sociales causales del riesgo y de los actores sociales que contribuyen a las condiciones de riesgo existentes. Con esto se supera la simple estimación de diferentes escenarios de consecuencias o efectos potenciales en un área geográfica que tipifica la noción más tradicional de escenarios en que los efectos o impactos económicos se registran sin noción de causalidades. |
| GESTIÓN DE RIESGOS | No se define en estos términos. | Un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. En principio, admite distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Además, requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representan estos niveles y que reúnen bajo modalidades de coordinación establecidas y con roles diferenciados acordados, aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en la construcción de riesgo. |

Nota. Fuente: Elaboración propia, basado en SECI (2007, pp.18-22) y (Lavell, 2003).

Lo fundamentales que desde la conceptualización que se impulsa y fue premiada por el premio Sasakawa es la visión que emerge en Latinoamérica basada en el movimiento

de los años 90' LA RED, la gestión del riesgo de desastres es un proceso que es consustancial de la gestión del desarrollo para los territorios.

Por ello en una reflexión por pensarse el desarrollo en Latinoamérica, con consciencia que se ha realizada a golpe de invasión (desde la misma construcción de las América), la gestión del riesgo de desastres se constituye un elemento de urgencia suprema para el desarrollo de los territorios y se torna en una cuestión de procesos de intervención por la constante construcción de riesgos y generación de desastres.

La gestión del riesgo es la que permite construir resiliencia en los territorios, no como algo agregado que tiene indicadores espurios sino que nacen de la misma estructura de territorio, esto es desde el acceso a mejores medios de vida, relaciones socio-culturales, con el ambiente natural y construido, con lo político institucional

En la explicación de Lavell, et al (2009) “La Gestión de Desastres: Un enfoque basado en Procesos” (que se aprecia en el cuadro siguiente) se muestra de una manera esquemática y didáctica los hitos fundamentales del proceso de creación del riesgo de desastres y los procesos de intervención a través de la gestión del riesgo de desastre.

En el enfoque de la gestión del riesgo de desastres basado en procesos, donde se establece cuatro pasos para el reconocimiento de los “procesos de creación de riesgos” en la realidad que se interviene, constatando que el territorio se mueve como un sistema donde: se crean factores y condiciones de riesgo futuros, la consolidación permanente del riesgo actual , factores y condiciones ya creadas basada en causas en diferentes ámbitos, la actualización de ese riesgo existente es donde el fenómeno se manifiesta e impacta sobre la vulnerabilidad existente que deja en evidencia las condiciones inseguras preexistentes; finalmente el escenario se transforma y surge un nuevo escenario de riesgo.

Frente a este escenario dinámico de riesgo construido a partir de procesos y no reconociendo el desastre como algo que “llega” sino que se construye como producto de ese mismo modelo de desarrollo, como lo muestra el apartado anterior, el profesor Lavell propone 6 procesos de intervención que se tipifican en la Gestión del riesgo de desastres: genera información permanente sobre los diferentes ámbitos, acción permanente y

sistemática, el segundo proceso es prevenir el riesgo futuro (prospectiva), el tercero acciones de mitigación y reducción del riesgo, cuarto prepararse para la respuesta, el quinto responder y rehabilitar y el sexto recuperar y reconstruir.

Desde esta concepción es que Colombia ha articulado la gestión del riesgo de desastres, aunque aún está en transición conceptual se establecieron los parámetros legales para recorrer ese camino.

Los hitos fundamentales del proceso de creación del riesgo de desastres y los procesos de intervención a través de la gestión del riesgo de desastres (Narváez et al., 2009, p.44).

Ver TABLA 9.

TABLA 9. HITOS Y PROCESOS DE INTERVENCIÓN EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

| HITO DEL PROCESO DE CREACIÓN DEL RIESGO – DESASTRE | PROCESO DE INTERVENCIÓN A TRAVÉS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO | |
|--|---|---|
| I. Creación de factores / condiciones de riesgo a futuro | Proceso 1: generar conocimiento sobre el riesgo de desastre en sus diferentes ámbitos | Proceso 2: prevenir el riesgo futuro. |
| II. Consolidación / permanencia de los factores / condiciones de riesgo actual | | Proceso 3: reducir el riesgo existente. |
| III. Ocurrencia del desastre (actualización del escenario de riesgo) | | Proceso 4: preparar la respuesta |
| IV. Transformación del escenario de riesgo (nuevo escenario de riesgo post-desastre) | | Proceso 5: responder y rehabilitar. |
| | | Proceso 6: recuperar y reconstruir. |

Nota. Fuente: Narváez et al., (2009, p.44)

5.4 Confusión conceptual

Es necesario precisar desde que enfoque se hace la gestión del riesgo en esta intervención de la cooperación Oficial descentralizada: **del enfoque del desastre o desde el enfoque del riesgo**. Existe una distancia tajante entre la intervención desde la cooperación al desarrollo en cualquiera de sus modalidades incluyendo la cooperación

descentralizada, específicamente la cooperación oficial la municipal, frente a la Ayuda Humanitaria.

El territorio es uno y la entrada al mismo ya sea desde el desastre o desde el desarrollo, en busca de un desarrollo local sostenibilidad, implica la concepción de base que cuando se está lidiando con el desastre o con el desarrollo se está enfrentando a la gestión de los riesgos del territorio.

A pesar que en algunos casos de acciones de cooperación al desarrollo se hace pensado conceptualmente desde la reducción del riesgo de desastres en la práctica el enfoque de actuación es desde el desastre ya que mediante la Ayuda Humanitaria se prepara, se previene o se atiende con miras al desastre o bien a través de la cooperación al desarrollo se trabaja con una visión orientada a que los *“desastres son naturales”*.

En la práctica se observa que tanto el **Riesgo, el desarrollo y el desastre se intervienen como elementos de diferentes agendas**. La agenda Cooperación al Desarrollo pervive de forma paralela con la agenda de la Gestión del Riesgo de Desastres. Aunque ambas agendas trabajen en post de la sostenibilidad territorial y uno de sus máximos derroteros sea los Objetivos del Milenio (OM) específicamente la reducción de la pobreza, sus actuaciones se distancian, existiendo una frontera invisible. El resultado de este distanciamiento, a propósito o por sesgamiento de enfoque, es que la Cooperación Internacional trabaja en el desarrollo, la Ayuda Humanitaria en el desastre y la Gestión del Riesgo se enfoca en la reducción del mismo como propósito último. Ignorando que tanto el riesgo, el desarrollo y el desastre son parte de una misma agenda, puesto que no hay desarrollo sin riesgo y el mal manejo del riesgo crea desastres.

A pesar que la gestión del riesgo ya abandono del concepto cíclico de la gestión del desastre en “antes, durante y después” este sigue siendo una cita recurrente para explicar las acciones a desarrollar.

5.5 La comprensión de la vulnerabilidad como una de las claves de intervención

Este es un argumento a tener en cuenta en el momento hacer el análisis de las vulnerabilidades sobre el territorio, que también tiene que ver en la forma cómo se define este concepto, tanto por la cooperación al desarrollo como para la gestión del riesgo de desastres.

Para la gestión del riesgo la vulnerabilidad es parte de una ecuación indisoluble, porque nada puede ser una amenaza sin algo no puede ser vulnerado. No hay amenaza per se e independiente de una vulnerabilidad.

La vulnerabilidad que interviene en la ecuación de los factores del riesgo ($A \cdot V$), es trabajado por Blaikie, Cannon, Davis y Wisner en el “modelo presión y liberación” a mediados de la década de los 90’ en un texto traducido por LA RED titulado *“Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres”*.

El "modelo de presión y liberación" (modelo PAR, pressure and release) de Blaikie et al. (1996), muestra cómo la vulnerabilidad está arraigada en procesos sociales y son productos de causas de fondo que revelan que la magnitud del desastres no está relacionado directamente con la intensidad con el evento (amenaza).

El modelo PAR es un medio para entender y explicar las causas del desastre. La base para la idea de la presión y la liberación (PAR) permite:

(...) descifrar los hilos que conectan las condiciones inseguras que caracterizan a una determinada configuración temporal y espacial de vulnerabilidad con procesos económicos, políticos y sociales globales. En el modelo se examina no solo los variables económicos y políticos "tradicionales" como acceso a la tierra y otros medios de producción sino también variables como género, edad y etnicidad. (Blaikie et al., 1996, p.16)

En el modelo PAR, muestra la construcción de la vulnerabilidad enseñando cómo los causas de fondo o subyacentes e incorporados en la vida cotidiana, dan origen y se

articulan por medio de mecanismos sociales y económicos (presiones dinámicas) y se localizan en la estructura misma de grupos particulares del territorio lo que los lleva a una especificidad de "*condiciones inseguras*". Esa situación específica las "*condiciones inseguras*" en un tiempo y en un espacio específico y al coincidir con la ocurrencia de un evento de origen natural¹¹¹ se "*activa*" la vulnerabilidad a las cuales han quedado expuestos, con lo cual se tipifica en este encuentro el riesgo y al hacerse efectivo se materializa en desastre.

La disección de los conceptos, que muestra el modelo PAR, facilita ver los elementos que construyen las "*condiciones inseguras*" que migran a vulnerabilidad cuando se enfrentan a eventos que pueden resultar amenazantes para unos grupos humanos o una infraestructura específicos en un tiempo y en un espacio (local, territorio específico) que pueden conducir a un desastre y cómo de forma proactiva, la modificación de las condiciones de vulnerabilidad, pueden reducir el riesgo.

Este análisis del modelo PAR es la entrada para reflexionar sobre este tránsito de pasar del enfoque del desastre al de riesgo que está experimentando la agenda de la gestión del riesgo, en este marco es lícito preguntarse ¿cómo y cuándo las agencias internacionales y los países donantes de cooperación internacional al desarrollo han hecho esa transición?, ¿En qué momento, de la misma, se encuentra? y si ¿Se ha interiorizado la claridad conceptual para la intervención al desarrollo en los territorios?

Este análisis acerca de la vulnerabilidad, entre otros, fue un avance para sustentar la visión moderna del enfoque de gestión del riesgo que implica una concepción que aborda el riesgo desde los instrumentos mismos de planificación del desarrollo de los territorios, planteado en un trabajo posterior por Allan Lavell, que orienta la gestión de riesgos de desastres desde una visión de proceso.

De forma pragmática, Lavell, plantea procesos claros y reconocibles en tiempo y espacio para gestionar los riesgos dentro de la planificación del desarrollo, ellos son: la

¹¹¹ Se refiere a la dinámica natural de un territorio, mismo que tiene ofertas y restricciones. Dinámica que al encontrarse con la dinámica natural crea riesgo que al ser mal manejados o calculados se actualizan en desastres. Que no son para nada es un "desastres naturales" y son mal llamados así en un acto deliberado o inconsciente por responsabilizando a la naturaleza.

prospectiva cuyo objetivo es prevenir la construcción de nuevos riesgos en el futuro controlando los procesos de desarrollo a través de la adopción de medidas anticipadas destinadas a no crear nuevas vulnerabilidades; la *correctiva* orientada a controlar, mitigar y reducir la vulnerabilidad y debilidades existentes y la *reactiva* dirigida a la prepararse para enfrentar la respuesta y la emergencia con el fin de garantizar que la organización, los sistemas, los procedimientos, los recursos y las capacidades necesarias estén disponibles y funcionen adecuadamente en el momento de la emergencia con el fin de garantizar una asistencia efectiva a la población, al rescate de vidas y la recuperación y rehabilitación de los servicios básicos postdesastre.

Estas aproximaciones, tanto del riesgo como de los procesos para enfrentarlos hacen del enfoque de la gestión del riesgo una estrategia, un instrumento, un mecanismo que puede aportarle a la eficacia de la cooperación internacional.

6. CAPÍTULO VI. DINÁMICA DE LA COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA EN EL MARCO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

Es de interés de esta investigación identificar la dinámica entre las entidades locales administrativas municipales desde la cooperación oficial descentralizada en el marco de la gestión del riesgo de desastres. Se intentó la búsqueda de fuentes primarias mediante la aplicación de encuestas sin embargo por las razones que ya fueron comentadas en la metodología, no fue posible obtener las respuestas.

Si bien este es un punto muy importante pero no era óbice para abandonar la indagación, sino más bien una ratificación de la necesidad de hacer este tipo de ejercicios, así mismo es una validación que muestra que la ausencia de información o la dificultad para tomarla directamente, es una expresión del camino que falta por recorrer para crear la cultura de la toma y sistematización de este tipo de información.

En ausencia de esta fuente de información directa, como se esperaba, se tomó otra decisión que nutriera con más información a la ya existente en la investigación. En este ejercicio sin el ánimo de ser extensivos mostrar con algunos ejemplos la tendencia de la cooperación oficial descentralizada municipal.

Las fuentes secundarias, son siempre la opción que deben ser miradas de forma creativa para que desde un enfoque diferente arrojen nuevos datos que puedan aportar al desarrollo de los territorios. E indiscutiblemente es una de las formas de poder realizar acercamientos sucesivos a una realidad como la que se quiere abordar. Realidad, que favorece hallazgo por ser institucional, dado que esta requiere información de cifras, datos, cuentas, normas y todo lo que pueda apoyar sus decisiones administrativas y en su debido momento pueda hacer rendición de cuentas, con lo cual se puede extrapolar algunas “pistas” de información.

6.1 Aproximaciones a la Cooperación Oficial Descentralizada entre España y Colombia

La información de cooperación descentralizada entre municipios es escasa y dispersa más aún la específicamente, directa. Por otro lado, la información es inexistente en los términos que lo requiere esta investigación.

El estudio de la COD en Colombia, aunque resulta difícil en razón a la ausencia de información consolidada, puede focalizarse, de manera especial, en el caso de las administraciones descentralizadas españolas, principales donantes de este tipo de cooperación en el país. El caso más representativo está relacionado con la experiencia de las CC AA. La cooperación de estas administraciones autonómicas españolas ha venido adquiriendo un papel cada vez más importante en el sistema de cooperación español (Intermon Oxfam, 2010 en Grandas Estepa, 2012).

La cooperación oficial descentralizada como un nuevo relacionamiento desde lo local donde se destacan los gobiernos municipales y regionales por su protagonismo en el escenario internacional. Conocer si en ese relacionamiento, en el ámbito municipal, se establece la gestión del riesgo de desastres como un área objeto de cooperación. Con la información a la que se puede acceder se puede extrapolar y tener una aproximación al tema de estudio. Un principio de ello es reconocer como ha sido ese acercamiento desde los territorios. Un dato importante es que, de acuerdo con (Grandas Estepa, 2012):

España se ha convertido en uno de los grandes impulsores de este tipo de cooperación gracias a la presencia de varias de sus comunidades autónomas (CC AA) y de las entidades locales, en los países en desarrollo. En Colombia, la ha promovido especialmente desde las CC AA de Madrid, País Vasco, Cataluña, Valencia, Navarra, Asturias e Islas Baleares. (p.77)

Dentro de los escasos datos sobre cooperación descentralizada, la mayoría de esta corresponde a las comunidades autónomas, con lo cual se ha podido establecer la

dinámica de estas entidades locales en el país. Tal como lo asevera, una estudiosa del tema en y para Colombia, (Grandas Estepa, 2012):

“(…) en Colombia, las aportaciones de estas Comunidades se remontan aproximadamente a 1994 y han tenido un crecimiento importante especialmente a partir del año 2000” (p.97).

(…) otras CC AA iniciaron sus actividades de cooperación para el desarrollo a partir del año 2003, aproximadamente, y han adquirido un peso importante dentro del conjunto de la cooperación autonómica española en Colombia. Es el caso de la Comunidades de Islas Baleares, Navarra y Asturias. (p.97)

“Las actividades de Castilla la Mancha comienzan a adquirir una importancia relativa a partir del año 2006, fecha en la que se registran 6 proyectos de cooperación” (p.97).

La dinámica de la cooperación descentralizada, específicamente con CCAA y municipios tuvo relevamiento en los años 2005. Como es tradicional la ayuda descentralizada en su mayoría se realizada a través de organizaciones no gubernamentales y ese tipo de relacionamiento no es una excepción para Colombia y algunos en menor medida son realizado de forma directa.

De acuerdo con la información tomada de Rodríguez (2006) se realiza el siguiente cuadro que muestra un momento de la dinámica descentralizada entre España y Colombia. Ver TABLA 10.

TABLA 10. DINÁMICA DESCENTRALIZADA ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA.

| Comunidades Autónomas | ACCIONES DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA¹¹² |
|---|---|
| Comunidad de Murcia | Convenio Marco firmado con la AECl, aporta financiación desde el año 2002 a la Escuela-Taller de Cartagena de Indias. |
| Generalitat Valenciana | Desarrolla su cooperación tanto a través de ONGD como a nivel bilateral, con programas en los sectores de servicios sociales básicos, educación, derechos humanos y medioambiente en la costa Atlántica. |
| Cantabria | Cooperación al desarrollo con Colombia desde el año 1996 a través de las ONGD. Desde esa fecha y según la normativa reguladora, Colombia es un país de actuación prioritaria. Las líneas de actuación preferentes son: formación de mediadores en prevención escolar de drogodependencias en centros de educación básica y acompañamiento para la protección de defensores de los derechos humanos y comunidades de población desplazada. |
| Madrid, La Comunidad foral de Navarra, La Junta de Castilla y León, la Xunta de Galicia, el Principado de Asturias. | Desarrollan proyectos de cooperación para el desarrollo en Colombia |

Nota. Fuente: Elaboración propia basada en la información de Rodríguez (2006).

Dentro de las comunidades autónomas que trabajan en Colombia se evidencia su accionar para un periodo de 1997 a 2007, el siguiente comportamiento, de acuerdo con la investigación Grandas Estepa (2012), donde establece que:

En la actualidad, el país es considerado como prioritario para 10 de ellas (Madrid, País Vasco, Asturias, Cataluña, Islas Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cantabria, Valencia y Navarra; para Aragón y la Rioja, Colombia se considera como prioritaria bajo condiciones sectoriales preferentes). Sin embargo, sólo cuatro de ellas (Madrid, Valencia, País Vasco y Cataluña) pueden clasificarse como las de mayor presencia en el país. (p.77)

Por otro lado, la focalización de las labores de cooperación descentralizada en las regiones colombianas desarrolladas por las comunidades autónomas, muestra Denisse (2014) que se orientan significativamente sobre:

¹¹² Rodríguez (2006).

(...) la orientación geográfica de cada una de las comunidades evidencia una concentración de la ayuda en tres o cuatro departamentos. País Vasco coopera especialmente en departamentos como Antioquia, Bogotá y Chocó; Valencia en Antioquia, Atlántico, Bogotá y Bolívar; Madrid en Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Bogotá y Cundinamarca; Cataluña en Bogotá, Valle del Cauca y Bolívar, e Islas Baleares en Santander, Cauca y Antioquia. (Grandas Estepa, 2012, p.63)

La cooperación descentralizada de los gobiernos locales en España, desde el punto de vista temático, en los últimos años, está orientando su accionar sobre el fortalecimiento de las instituciones municipales.

6.2 Cooperación Oficial Descentralizada Municipal

Otra fuente de información alternativa que da cuenta del comportamiento del relacionamiento entre España y Colombia en términos de la cooperación oficial descentralizada *municipal* es la que surge de los hermanamientos. En los PACI del 2006 al 2010 se menciona la presencia de hermanamientos entre los municipios españoles y colombianos, aunque no se definen exactamente las áreas o sectores que estrecharon esos lazos de cooperación municipal. Ver TABLA 11.

TABLA 11. HERMANAMIENTOS ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA

| España | | | Colombia | |
|--------------------|-------------|---------------|----------------------|---------------------------------------|
| CC AA | Provincia | Municipios | Municipio | Departamento/Periodo |
| Castilla la mancha | Guadalajara | | Guadalajara de Buga | Valle del Cauca /2006-2010 |
| Cataluña | Lérida | Lleida-Lérida | Lérida | Tolima / 2005-2008 y 2010 |
| País vasco | Vizcaya | Bilbao | Medellín | Antioquia / 2005 - 2010 |
| Navarra | navarra | pamplona | Pamplona | Norte de Santander / 2005-2008 y 2010 |
| Castilla león | Burgos | Burgos | San José de Apartado | Antioquia / 2005-2008 y 2010 |

Nota. Fuente: Elaboración propia con base en la información de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) 2006 - 2010.

También, la Federación Española de Municipios y Provincia –FEMP- en su página muestra las acciones en relaciones de Cooperación Descentralizada pública municipal

en el área temática de la Ayuda Humanitaria, en el área sectorial Ayuda de emergencia y en el sector Creditor Reporting System (CRS)¹¹³ de Ayuda servicios Materiales Emergencias. Ver TABLA 12.

TABLA 12. EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA MUNICIPAL.

| Entidad cooperante | Socio Cooperante | Tipo | /año |
|-----------------------|--------------------------|-----------|-------------|
| Pamplona | Manizales | Indirecta | 2008 |
| Barcelona | Santa Fe de Bogotá | Otros | 2008 |
| Castellón de la Plana | Santa Fe de Bogotá | Indirecta | |
| Rivas –Vacía Madrid | Barrio Palermo, Medellín | Indirecta | 2009 |
| Valladolid | Soacha | Indirecta | 2011 |
| Barcelona | Barranquilla y Soledad | Indirecta | 2012 y 2013 |
| Bilbao | Medellín | Directa | 2009 |
| Valladolid | Soacha | Indirecta | 2011-2012 |
| Barcelona | Barranquilla y Soledad | Indirecta | 2012 -2013 |

Nota. Fuente: Elaboración propia, con base en las experiencias de cooperación municipios España - Colombia FEMP- ESPAÑA <http://cooperacion.femp.es/> (2015, 10 de febrero).

Comportamiento de la Cooperación del Ayuntamiento de **Barcelona** con las Alcaldías Colombianas de 78 proyectos realizados en Colombia entre los años de 2006 al 2013 fue el siguiente. Ver Tabla 13.

TABLA 13. PROYECTOS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN MUNICIPIOS COLOMBIANOS.

| Municipio Colombiano | Año | Tipo Cooperación | CRS |
|--|------|------------------|--|
| Catacumbo, Magdalena Medio, Meta, Tolima | 2013 | Otros | 15160 - Derechos Humanos |
| Medellín | 2013 | Indirecta | 15150 - La participación democrática y la sociedad civil |
| Medellín | 2013 | otros | 43030 - Desarrollo y gestión urbanos |
| Medellín | 2013 | Directa | 15160 - Derechos Humanos |

¹¹³ La codificación del sector identifica las áreas específicas de desarrollo económico o social del destinatario de la transferencia tiene la intención de fomentar. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, con el fin de catalogar y registrar a que sectores se dirige la ayuda, definió los llamados Sectores CAD (generales) y Sectores CRS (concretos). Se busca en ellos identificar el área específica de la estructura social o económica que se pretende potenciar con la intervención en el país beneficiario. Tomado de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Española. Anexos 3ª. Sectores CAD y CRS

| Municipio Colombiano | Año | Tipo Cooperación | CRS |
|--|------|------------------|--|
| Medellín | 2013 | Directa | 16061 - Cultura y ocio |
| Medellín | 2013 | Indirecta | 15220 - Construcción de la paz y prevención y solución de conflictos |
| Medellín | 2013 | Indirecta | 99810 - Sectores no especificados |
| Medellín | 2013 | Indirecta | 16061 - Cultura y ocio |
| Medellín | 2013 | Indirecta | 99810 - Sectores no especificados |
| Medellín | 2013 | Directa | 15112 - Descentralización y apoyo a los gobiernos regionales y locales |
| Barranquilla y Soledad | 2012 | Indirecta | 72010 - Ayuda y servicios materiales de emergencia |
| Medellín | 2013 | Directa | 15112 - Descentralización y apoyo a los gobiernos regionales y locales |
| Medellín | 2013 | Directa | 15112 - Descentralización y apoyo a los gobiernos regionales y locales |
| Medellín | 2011 | Directa | 16061 - Cultura y ocio |
| Bogotá | 2007 | Otros | 14050 - Eliminación / tratamiento residuos sólidos |
| Medellín | 2006 | otros | No hay CRS. Se coloca el objetivo : Creación de su modelo de gestión en diferentes ámbitos: promoción económica y turismo, educación y la organización de la cooperación descentralizada |
| Del 2007 al 2011: Hay un gran movimiento hacia la cooperación con las ONG, tales como: Col.lectiu Maloka, ACULCO, Asociación Sociocultural y de Cooperación al Desarrollo por Colombia e Iberoamérica, Fundación Kreanta. Fundació Privada Desenvolupament Comunitari, Taula Catalana Colombia | | | |

Nota. Fuente: Experiencias de cooperación municipios España - Colombia FEMP-ESPAÑA <http://cooperacion.femp.es/> (2015, 10 de febrero).

Unas de las limitaciones, que se destacan, es la falta de espacios internacionales, de infraestructura y personal capacitado para tener la cooperación descentralizada pública municipal como uno de los derroteros de las administraciones municipales en Colombia. Una razón, desde la experiencia de la investigadora, es que no se le da el valor real de esta relación internacional y se ve en forma de coyuntura cuando se requiere fondos para proyectos con los que las alcaldías no cuentan.

Esta visión de coyuntura impide que exista un interés a nivel de política municipal para mantener relaciones permanentes con homólogos internacionales y que se convierta en una tarea administrativa local. Al conversar con el personal responsable de la parte financiera se observa el desinterés, ya que el esfuerzo realizado en una administración (por un alcalde) puede llegar para que sea ejecutado presupuestal por el siguiente y eso no es de interés desde una visión de política parroquial.

Esta deficiencia en el orden municipal de una infraestructura e interés por las relaciones internacionales permanentes desde lo municipal, lo destaca Grandas (2012) cuando establece que:

Son muy pocos los municipios o ciudades en Colombia que cuentan con un espacio en el cual se trabajan los asuntos internacionales. De acuerdo con el Informe Experiencias en internacionalización municipal en Colombia (FCM-UJTL, 2008), únicamente en algunas gobernaciones y ciudades capitales como Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena, Manizales, Pereira, Pasto, Cali y Florencia, existen espacios de gestión de asuntos internacionales establecidas en la estructura administrativa de las Alcaldías; por lo demás, en la mayoría de los casos, las responsabilidades sobre los proyectos que tienen relación con el tema internacional, recaen en las oficinas de planeación, en el despacho del Alcalde o en algún asesor externo. (Grandas Estepa, 2012, p.92)

Medellín como también se aclara tiene una tradición en las relaciones internacionales con un claro objetivo porque permanezcan en el tiempo y con una visión de responsabilidad de valor compartido con toda su área metropolitana con el ánimo de propiciar no solo su propio desarrollo sino de todo su entorno. La pujanza y la identidad generacional de propósitos de región es un rasgo distintivo en el país de esta zona del país.

En la consulta sobre la realidad del municipio de Cali se pudo constatar que esta ciudad ya no tiene una oficina de cooperación institucionalizada en la alcaldía municipal, lo que hace es apoyarse en una oficina de manejo de proyectos internacionales que está relacionada con una entidad privada, la cámara de Comercio de Cali, mediante la cual puede facilitar procesos para la administración actual. Es una decisión administrativa (del alcalde actual) pero de ninguna manera es una estructura municipal definitiva y reconocida.

La actitud despreocupada por las relaciones internacionales por la mayoría de las municipalidades colombianas, agravado, o como parte del mismo proceso, de

politiquería, corrupción, visiones de coyuntura de lo público, el paternalismo ancestral de este país, tiene como telón de fondo la permanente tendencia centralista de todas las acciones administrativas de lo municipal. Ambiente que favorece acciones verticales y asistencialistas que alguna franja de la cooperación internacional descentralizada, con visión tradicional, pueda tener en sus acciones hacia países en desarrollo. Es de anotar que esto no es así para algunos municipios del país que han logrado proyectarse a nivel internacional con logros importantes y también reconocimientos como es el caso de Medellín, Cartagena y Bogotá.

Como se en los ejemplos anteriores la información es taxativa y es muy difícil encontrar datos amplios y con información más generosa de las acciones ya que están presentadas de forma precisa a través de las codificación acordadas por el CAD. Esta información no deja ver realmente la situación, pero lo que se puede inferir es que la cooperación una está orientada a acciones de desarrollo en cualquier ámbito y la otra a ayuda de emergencia y acción humanitaria. Esta dicotomía en la organización de los códigos para la ejecución de los planes le sigue dando la forma de ejecución, independientemente de la discusión del VARD en niveles superiores.

6.3 Análisis de ayuntamientos y alcaldías

Para una mayor cualificación de la información obtenida se realiza a modo de ejemplo una revisión de las cuatro Comunidades Autónomas, que de acuerdo con Denisse (2012), han tenido desde un punto de vista de tiempo una mayor presencia de cooperación descentralizada en Colombia, siendo estas: *Valencia, Madrid, País Vasco y Cataluña* (como contraparte Española), teniendo como correlato en Colombia, desde el punto de vista de la orientación geográfica, de esa cooperación descentralizada a 4 Departamentos. Relación que se muestra en la TABLA 14.

TABLA 14. PRESENCIA DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA.

| Comunidades autónomas con mayor presencia en Colombia | Departamentos destino de la cooperación Descentralizada |
|--|---|
| <i>País Vasco (Bilbao)</i> | <i>Antioquia, Bogotá y Chocó</i> |
| <i>Valencia (Valencia)</i> | <i>Antioquia, Atlántico, Bogotá y Bolívar;</i> |
| <i>Cataluña (Cataluña)</i> | <i>Bogotá, Valle del Cauca y Bolívar</i> |
| <i>Madrid (Madrid)</i> | <i>Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Bogotá y Cundinamarca</i> |

Nota. Fuente: Elaboración propia 2015.

Utilizando como base estas CCAA y Departamentos se toman como una muestra representativa, por las características antes anotadas, de la cooperación oficial descentralizada municipal entre España y Colombia. Dentro de ese marco, la indagación se desarrollará específicamente sobre los municipios capitales tanto de las CCAA como de los departamentos.

Sin embargo y dado que existe una dificultad para establecer exactamente cuál es la cooperación específica de estos municipios entre sí, más allá de conocer que existe una relación de cooperación de forma global, lo que se intenta verificar es cuál es el comportamiento de los municipios en ambos lados del continente en términos de la apertura de sus espacios de cooperación descentralizada hacia la gestión del riesgo de desastre.

El análisis tanto de los municipios oferentes como de los “receptores”, ahora socios, de la cooperación descentralizada se desarrolla bajo cinco categorías de análisis, que posibiliten hacer una aproximación a esta realidad de las relaciones internacionales municipales desde nueva perspectiva.

Para el análisis se utilizan 5 categorías que permiten identificar el enfoque, la conceptualización, la organización y la práctica **institucional** para realizar una aproximación sobre que tanto están permeadas o no, por el enfoque de la gestión del

riesgo de desastres, el quehacer de las entidades responsables de la cooperación oficial descentralizada municipal, clasificación que ya ha sido explicada en la metodología.

Las Alcaldías Colombianas seleccionadas Medellín (Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana ACI Medellín, 2011), Barranquilla (Alcaldía de Barranquilla, 2014), Cartagena (Alcaldía Mayor de Cartagena, 2014), Cali (Alcaldía de Cali, 2014), Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p.21)

Desde lo conceptual: Ninguno de los municipios seleccionados cuenta con un manejo conceptual sobre alguno de los procesos gestión del riesgo de desastres ya que no se incluye como área de trabajo.

Desde el Enfoque: El enfoque como se espera es de desarrollo de acciones, orientadas de acuerdo con pautas establecidas tradicionalmente por los oferentes de la cooperación.

Desde la Práctica: Básicamente están orientados a buscar fuentes de financiación para el desarrollo de las acciones sociales en sus propios municipios. Solo Bogotá tiene dentro de sus prácticas acciones en preparación, prevención y mitigación de “desastres naturales”.

Desde los Objetivos: Fundamentalmente todos los municipios se orientan a la reducción de la pobreza en el marco de los ODM, como es la orientación internacional. El concepto de pobreza es asimilado al de vulnerabilidad.

Desde la Organización: Medellín es el único municipio que cuenta con una Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI), la cual se articula con la política de cooperación internacional (ACI Medellín, 2011) y al plan de desarrollo. Barranquilla tiene una oficina de proyectos especiales que gestiona cooperación internacional¹¹⁴. El resto de municipios tienen funciones adscritas a dependencias municipales o asignadas a asesores temporales en las alcaldías.

¹¹⁴ Información Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área metropolitana (ACI): <http://www.acimedellin.org/> (2014, diciembre).

Los Ayuntamientos, Españoles, seleccionados para el análisis son: Valencia (III Plan Director de la Cooperación Valenciana (2014-2017), 2014, pp.7086,7087,7096), Bilbao (Ayuntamiento de Bilbao, 2010, pp.29,60,61), Madrid (Ayuntamiento de Madrid, 2009, pp. 15,48,56,58,61,66), Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona, 2013, pp. 51,52,53,55,56).

Desde lo Conceptual: Dentro de su base conceptual manejan los términos de acción humanitaria y ayuda de emergencia. Valencia, Bilbao, Madrid, Barcelona tiene el manejo conceptual de Acción Humanitaria. Solamente Bilbao tiene Ayuda de Emergencia referiría a la colaboración más inmediata y urgente para la supervivencia de las víctimas en situaciones de desastres naturales, conflictos armados u otras circunstancias.¹¹⁵ Valencia: utiliza el término “riesgo de desastres” (confunde el concepto, riesgo, con la probabilidad de ocurrencia de un desastre. Madrid: utiliza “riesgo natural” (confunde amenaza con fenómeno natural). Barcelona. “Riesgo de desastres naturales” (confunde, riesgo como la probabilidad de ocurrencia y no como la probabilidad de pérdida, por otro lado, establece desastre como sinónimo de fenómeno natural.)

Desde el enfoque: se desarrollan acciones en dos vertientes básicamente desde acción humanitaria proyectos orientados actividades para el desarrollo con diferentes acciones sectoriales. Estará por comprobarse cómo se ejecutan estas acciones.

Desde la práctica: Madrid y Bilbao se interesa en la acción humanitaria, situación de postconflicto, apoyo a emergencias complejas y mejorar la capacidad de respuesta ante desastre para comunidades vulnerables. Barcelona, promueve cultura de paz, equidad de género, gobernanza democrática, etc. Valencia, trabaja sobre diferentes enfoques: derechos, género, sostenibilidad y desarrollo humano. Si mismo impulsa el Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana para que la cooperación al desarrollo tenga gestión del riesgo para incidir en la reducción de los riesgos.

Desde los Objetivos: Madrid le apuesta directamente a los 8 objetivos del milenio y en este orden de ideas a acciones en educación, salud, agua saneamiento, etc. También Barcelona trabaja sobre objetivos estratégicos para consolidar capacidades en acciones humanitarias, así mismo reconstrucción, restauración, rehabilitación y regeneración de zonas urbanas afectadas por catástrofes de origen natural, socio natural o humano, Valencia, está muy orientada hacia el propio desarrollo de su experiencia de cooperación y fortalecimiento de sus agentes de cooperación.

Desde la Organización: Todos los Ayuntamientos tienen oficinas de cooperación al desarrollo y dentro de sus funciones manejan la Acción humanitaria como un tema a desarrollar dentro de su accionar como entidad.

Utilizando estas sencillas aproximaciones, se puede ver que la interpretación que se realizan desde lo local-municipal en términos de la apropiación conceptual y la práctica de la gestión del riesgo por parte de la cooperación oficial descentralizada municipal es un reflejo de lo que acontece en el ámbito nacional de España y Colombia.

Como se ha visto en gran parte del documento, el elemento conector entre la gestión del riesgo de desastre y la cooperación es justamente el desarrollo que se expresa en sus diferentes dimensiones. Los actores involucrados tiene su propia forma y fundamento conceptual para aproximarse al desarrollo y ello, precisamente, es lo que dificulta el acercamiento entre las dos agendas: gestión del riesgo y cooperación al desarrollo.

La desconexión práctica entre las agendas, básicamente conceptual, hace que los planteamientos y formas de intervenir los territorios se basen en diagnósticos diferentes. La base conceptual de la cooperación oficial al desarrollo se ejemplifican en cuatro conceptos básicos que no corresponde a la realidad: los “desastres son naturales”, “el desastre es igual a la dinámica de un fenómeno natural”, “riesgos es igual a amenaza” y la “vulnerabilidad se asimila a la pobreza”. En este marco, si se acepta la máxima de la planificación, que dice, que la definición de un problema es el 60% de un proyecto, estaríamos actuando en una desconexión con el contexto.

Desde lo institucional el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en España tienen su desarrollo conceptual propio que distan de algunas ONGD Españolas, quizás las más maduras en su trabajo en terreno (IECAH, Oxfam, Ayuda en Acción, por mencionar las aquí trabajadas) que se apartan de lo institucional (aunque sus fondos, en el mayor de los casos, salen de lo público), mediante un esfuerzo por entender los contextos (desarrollan documentos de marcos teóricos muy acertados e impulsan prácticas en el marco de la reducción del riesgo y algunas veces en la gestión del riesgo), pero tienen modelos mentales que albergan viejos parámetros conceptuales institucionales que las limitan.

Estas dificultades conceptuales pueden verse expresadas en la forma de organizarse institucionalmente, en modelos de intervención y enfoques que evidencian su comprensión de los contextos.

A continuación, en la siguiente tabla se puede analizar los dos países, desde las categorías de análisis para verificar como se expresa la gestión del riesgo desde la institucionalidad en la práctica de la cooperación al desarrollo. Ver TABLA 15.

TABLA 15. LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA.

| COLOMBIA | ESPAÑA |
|--|--|
| <p>Desde el Marco conceptual:</p> <p>R: A*V</p> <p>Los procesos como la base de la intervención. (ley 1523 de 2012)</p> <p>Desde la Organización Existe una división organizativa para la gestión del riesgo de desastres, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD- (punto focal dela IERD), al interior de esta se tiene una oficina de cooperación. Por otro lado existe la Agencia de Cooperación Internacional</p> | <p>Marco conceptual: Los “desastres son naturales” “Riesgos = amenaza” “Desastre: = Fenómeno natural”</p> <p>La intervención se realiza de acuerdo a temporalidades preestablecidas mediante acciones.</p> <p>Desde la Organización La Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo –AECID- tiene bajo su cargo a la Oficina de Ayuda Humanitaria –OAH-: expresión de un enfoque institucional dicotómico: cooperación al desarrollo y Ayuda humanitaria.</p> |

| COLOMBIA | ESPAÑA |
|---|---|
| <p>(APC Colombia) que no se ocupa del tema de Gestión del Riesgo.</p> <p>Desde la Práctica: En transición (entre el riesgo y el desastre) desde lo conceptual y de desastre en lo operativo. Para la institución de la UNGRD, desde lo operativo, y sus homólogos municipales, supeditados a la oferta de la cooperación internacional se pliega a la tónica de la intervención desde el desastre.</p> <p>Enfoque: enfoque holístico o integral</p> | <p>El país también tiene la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (punto focal de la IERD) tiene un sistema (con expresiones institucionales en todos los municipios) que se encarga en España de atender los desastres y que en algunos momentos apoya a otros países.</p> <p>Desde la Práctica: Desde lo operativo y conceptual desde el desastre.</p> <p>Enfoque: Simultáneamente se presentan tres enfoques históricos: <i>Ciencias naturales (desastres como sinónimos de eventos físicos extremos).</i> <i>Ciencias aplicadas (riesgo igual a amenaza y desastres igual a fenómeno natural).</i> <i>Ciencias sociales (vulnerabilidad está utilizado solamente para explicar el daño, las pérdidas y otros efectos. Maskrey (1998:13).</i></p> |

Nota. Elaboración propia.

Una nueva mirada para la Cooperación al desarrollo, desde cualquiera de sus niveles de acción (nacional o supranacional), estaría enfocada a suprimir del imaginario institucional que el desastre NO es igual a la ocurrencia de un fenómeno, con lo cual el desastre deja de ser "natural" y este se convierte en un hecho social, producto de un mal desarrollo. Que la vulnerabilidad no es un hecho para atender sino un proceso por resolver mediante la construcción de resiliencia. Finalmente la comprensión de los términos logrará que los desastres se comprendan en su verdadera dimensión, así se podrá tener una cooperación al desarrollo que vaya "De la solidaridad asistencial al "valor compartido".

7. CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Conclusiones

A. En los capítulos de la segunda parte, de resultados, se hace evidente el manejo conceptual, institucional, realizado entre España y Colombia. Cada país tiene un cuerpo conceptual que es reflejo de dos enfoques diferentes frente a la temática de la reducción del riesgo (concepto manejado por España) y gestión del riesgo de desastres (termino manejado por Colombia). La confusión conceptual en España, evidenciada en el manejo de términos tales como riesgo, amenaza, vulnerabilidad, desastre, fenómenos naturales, es uno de los tópicos que se denotan como dificultad para avanzar eficazmente en la cooperación oficial al desarrollo. Si bien, en la cooperación oficial descentralizada municipal, no existe la intencionalidad del manejo de la GRD, la conceptualización que se utiliza y dado que las acciones que desarrolla la cooperación están en favor del desarrollo, muestra que la incompreensión de los conceptos antes anotados causa una intencionalidad para que se trabaje en escenarios de desastres desde España para Colombia. Se precisan dos elementos a continuación:

Lo conceptual como eje de distanciamiento para la intervención. La percepción confusa desde lo conceptual, desde la cooperación al desarrollo, se ha instalado en el imaginario colectivo de las personas y por ende de las entidades que hace que se asimile riesgo con la amenaza, el desastre se confunda con la presencia de la dinámica natural (sismos, inundaciones, deslaves, etc.) normal de cualquier territorio y la pobreza se asimile a vulnerabilidad.

En este punto se resalta el testimonio contemplado en la parte dos de este texto, estado del arte de la investigación, donde puede verse la cita del documento de la Comisión de las Comunidades Europeas CCE, titulado *“Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano”* (2010), numeral 3, donde se caracteriza los tipos de catástrofes naturales asimilándola a riesgos identificándola como la ocurrencia de fenómenos naturales: inundaciones, tormentas, sequías, tsunamis,

terremotos, incendios forestales, temperaturas extremas, erupciones volcánicas, avalanchas, deslizamientos de tierra.

Este ejemplo tomado de la Comisión Europea traza una línea de los documentos consultados de la cooperación y la ayuda humanitaria nacionales, subnacionales y municipales de España y su relación con Colombia.

Un enfoque holístico, bajo el “paraguas conceptual” e interpretativo del problema como que “los desastres son naturales”, impactan en la creación de inadecuadas políticas de cooperación al desarrollo que inciden en la planeación del desarrollo a nivel municipal, lo cual contribuye directa e indirectamente a la generación y acumulación de escenarios de riesgos (amenazas y vulnerabilidades), los cuales se pueden materializar en desastres a diversas escalas (municipal, veredal, comunal, barrial, etc.). El desastre surge de un riesgo mal manejado. El riesgo actualizado (desastre) está relacionado principalmente con la forma de apropiación, uso, ocupación, explotación y transformación del territorio (dinámicas sociales)¹¹⁶ y su inadecuada interrelación con las dinámicas naturales potencialmente peligrosos (geológicos e hidrometeorológicos).

Comprender cómo se generan los riesgos y entender cómo un mal desarrollo (endógeno o creado desde afuera) puede incrementarlos, es el primer paso para avanzar hacia procesos de planificación estratégica del desarrollo a nivel municipal, en el que muy bien puede apoyar la cooperación al desarrollo desde cualquiera de los niveles administrativos del estado Español.

Tanto el riesgo como el desastre son elementos de una misma agenda de desarrollo, dicho en palabras de Cardona (2008): “Riesgo y desastre ya se visualizan como componentes de la problemática del desarrollo y no como condiciones autónomas generadas por fuerzas exteriores a la sociedad”.

¹¹⁶ Está asociado a las políticas de desarrollo existentes que pueden afectar los factores económico-productivos, políticos-administrativos, ambientales (físico y natural) y socio-culturales del territorio municipal.

Para complejizar aún más la discusión se está demandando y compeliendo desde el orden internacional hacia la reducción del riesgo -RRD- pero lo que en especial necesita un país como Colombia es la gestión del riesgo de desastres –GRD-. Desde la conceptualización de Europa y Norteamérica se habla de la RRD de desastres como una necesidad propia y una demanda al resto del mundo y no se trabaja en la GRD. Pero en razón al desarrollo histórico de los conceptos la reducción del riesgo es un proceso (mitigación) en el macroproceso de la gestión del riesgo de desastres (GRD).

En ese orden de ideas, no se compadecen con las líneas de actuación que se desarrollan desde España mediante la cooperación al desarrollo hacia Colombia, ya que la disyuntiva para cada país es diferente: para España las líneas son de ayudar entorno al desastre (Acción Humanitaria) y cooperar para el desarrollo y en cambio para Colombia la situación es de transición en los enfoques: dejar de prepararse solamente para el desastres y en cambio realizar integralmente una gestión del riesgo de desastres.

El enfoque conceptual manejado institucionalmente por Colombia (en el marco de la Ley 1523 de 2012) tiene un enfoque amplio orientado hacia la gestión del desarrollo, pero por su parte España presenta algunas limitaciones en el manejo de los conceptos relacionados con amenaza, riesgo y vulnerabilidad. En lo conceptual se hace mucho hincapié dado que el significado y la correcta interpretación de las palabras son de neurálgica importancia. Identificar con claridad cada expresión va más allá de un acto académico, es un acto político que expresa una manera de mirar y sobre todo permite identificar la delimitación y el enfoque de un problema. Lavell (2006,) plantea que: “Un adecuado concepto global de la noción de riesgo y de su gestión, y adecuados conceptos intermedios, deben ayudar a perfilar enfoques y proveer una guía para la acción y la intervención” (p.4).

La reiterada actuación internacional a palear los desastres, la marcada tendencia a la denominación de “*desastres naturales*”, debe ser reorientada por la cooperación al desarrollo en su propio espacio, que impulse y apoye la sostenibilidad del desarrollo que desde su propia practica promueve. El reto es descender los conceptos promovidos por las instituciones internacionales y llevarlo a los proyectos que se pueden impulsar a través de la cooperación oficial al desarrollo, y en una relación franca horizontal, impulse

la reducción del riesgo de desastres en los propios municipios Colombianos que impactarán de forma positiva, en un aprendizaje conjunto, a los municipios Españoles.

Los “desastres son naturales”: premisa de intervención para la Cooperación al Desarrollo. El VARD es una manera de “entrar” por el desastre al territorio y por ello la necesidad de llevar las acciones desde el manejo del desastre al desarrollo. Esta propuesta surge finalmente estimuladas por las ONGD que se ven abocadas, en el trabajo sobre terreno, a la solución inmediata de las necesidades urgentes y las vulnerabilidades en perspectiva del desarrollo, que están demandando de manera efectiva las poblaciones al momento de ser intervenidas. Sin embargo la propuesta de vincular la atención al desarrollo mediante la figura de VARD, surge en el escenario de desastre, desde donde se está pensando por las ONGD, y en consecuencia la planificación se conceptúa desde allí.

La base de esto, es el imaginario que los “desastres son naturales” por lo cual es una situación que se vive como inevitable, lo que conduce a que eternamente se esté preparado solamente para hacer frente al desastre de forma resiliente, atender la situación y prepararse organizativa e instrumentalmente para seguir atendiendo. Bajo esa lógica muchos países de Centro América y Sur América, donde se tiene que convivir forzosa y permanente con la dinámica natural siempre se estarán en “desastre” y siempre se deberá ser atendido y lo único que se puede hacer es reforzar estructuras, preparar a la comunidad y a las instituciones y sin saberlo caen nuevamente en el antiguamente llamado “ciclo del desastre”.

Desde esta misma perspectiva la vulnerabilidad entra en escena como un elemento para explicar la fragilidad previa a la llegada del fenómeno natural y la posterior profundización de la pobreza, pero no como una ilustración de fondo de las falencias del desarrollo desde todas sus dimensiones (socio cultural, económica productiva, política institucional y ambiental) que hace a los territorios proclives al desastre frente a la convivencia con la dinámica natural.

La preocupación por el desarrollo de los territorios, en prospectiva, en el momento mismo del desastre, está bien desde el mismo momento en que se atiende tener la claridad del

desarrollo, sin hacer daño y sin crear nuevos escenarios de riesgos (cómo futuras pérdidas). Requerimiento necesario desde el momento mismo de actuar sobre los desastres, trabajando desde un enfoque de gestión del riesgo de desastres, para que las acciones que se realicen no creen nuevos riesgo para la población y se realicen con perspectiva de desarrollo local sostenible.

B. En la investigación se pudo constatar que la gestión del riesgo de desastre no juega ningún papel en la cooperación oficial descentralizada municipal entre España y Colombia. La razón es que el concepto de reducción del riesgo de desastres es la acción institucional que se impulsa en España, pero no necesariamente desde la cooperación oficial descentralizada municipal. La cooperación oficial descentralizada tiene dos tendencias generales hacia la acción humanitaria y hacia acciones de desarrollo, pero no existe una reflexión institucional por incorporación la RRD en el quehacer de la cooperación más allá de las apreciaciones y esfuerzos que desarrollan algunas ONG a través del VARD. En torno a esto se puede observar en las siguientes reflexiones:

Acción Humanitaria o Acciones de desarrollo. Existe una distribución de la Cooperación Oficial al Desarrollo de acuerdo con un sistema de marcadores para facilitar y coordinar las actividades de los países donantes para posteriormente aportar información para la revisión de cuentas., basado en el sistema de notificación por sectores (códigos CRS, Creditor Reporting System), que es el propuesto para todos los países donantes por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE como calificación. Desde esta clasificación preestablecida a la que se ajusta la Cooperación Descentralizada Española se observa que existen, en forma general dos enfoques¹¹⁷ institucionales para la intervención: uno orientado hacia la Acción Humanitaria o hacia la ayuda para las emergencias y otras muchas actividades clasificadas (entre ellas con un peso específico la de infraestructura y servicios sociales) orientada a la cooperación al desarrollo.

La cooperación al desarrollo a través de las áreas estandarizadas por el CAD (CRS) se ejecuta sobre asistencias técnicas tales como, asesorías, cursos de formación material

¹¹⁷ Estimado el enfoque como una forma de mirar, observar y enfrentar un problema. El enfoque tiene de fondo una base conceptual o teórica que orienta el método.

didáctica, etc. Instrumentalizando esta cooperación en capacidades físicas sectoriales como: educación, salud, infraestructura que aporta a aspectos segmentados del desarrollo pero no necesariamente haciendo una gestión del desarrollo, lo que en algunos momentos puede crear nuevos riesgos. Y la cooperación al desarrollo es un elemento de integración entre ambos países

Mediante la clasificación CRS, se agudiza la separación de la oferta (ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo) de la ayuda al desarrollo de las CCAA y los municipios Españoles, que muy seguramente obedece a la conceptualización que se tiene del riesgo, la amenaza y la vulnerabilidad, que lleva a no trabajar el riesgo- desastre- desarrollo como temas de una misma agenda. Esta percepción inhibe la creación de un espacio para pensarse una vía que unifique los dos enfoques y facilite la eficacia de la acción.

La percibida división de la cooperación al desarrollo de España entre ayuda humanitaria y acciones de desarrollo, crea reacciones de negación entre los estudiosos, dada la importante labor que desde la temática de la Ayuda Humanitaria se viene realizando con un fuerte movimiento desde la praxis en terreno realizado por las ONGD como Oxfam, Ayuda en Acción, la Federación Internacional de la Cruz Roja (por nombrar a las referenciadas en este estudio) y desde lo conceptual apoyado por clasificaciones de la cooperación al desarrollo realizadas por los oferentes, en la necesidad por coordinar las ayudas.

La GRD como elemento de intervención. Tanto ONGD posiblemente por la confrontación con las realidades locales donde intervienen y apoyadas por los investigadores y teóricos sobre el tema, han intentado darle rigor a la aplicación del concepto de vinculación entre la atención, la rehabilitación y el desarrollo –VARD- desde toda la evolución del concepto: el continuum (con acciones lineales y cronológica por etapas) hasta el contiguuum (acciones simultaneas sobre un contexto integral de crisis) donde se realizan acciones para prevenir, preparar, respuesta, rehabilitar y reconstruir para los desastres a través de la Ayuda Humanitaria. A pesar de este gran trabajo que se desarrolla en torno al VARD esta no es una visión que necesariamente respalden

financieramente las propuestas desde los oferentes institucionales de la cooperación al desarrollo y es más una acción de las ONGD realizan desde su propia evolución.

Se puede pensar que esta división desde la organización institucional de la ayuda en términos de la clasificación del CAD: podría proporcionar una imagen bifurcada entre actuar desde el escenario de desastre (acción humanitaria) y desde acciones puntuales de desarrollo, acciones realizadas desde las entidades multilaterales hasta las entidades locales municipales que hacen cooperación oficial. Este accionar puede ser una expresión que evidencia una dificultad en el uso y apropiación de los términos que definen la ecuación: Riesgo es igual a amenaza por vulnerabilidad ($R=A*V$).

Desde la visión del VARD se trabaja en escenarios de desastres (dado que es su puerta natural de entrada al territorio) y desde esa dimensión sus propuestas son atreves de la rehabilitación hacer esfuerzos por establecer acciones de desarrollo. Los escenarios de riesgos no se contemplan porque no se comprenden como tales, estos bien podrían ser escenarios de observación de las ONG (que se mantienen en los territorios) para identificar las condiciones de vulnerabilidad político-administrativas, socio-culturales, económico-productiva y ambientales (tanto físicas como naturales) que pueden tener frente a cualquier amenaza. Esta vigilancia podría contribuir con los actores locales para que esos escenarios de riesgos, por un mal manejo o ignorando su estado, se conviertan en escenarios de desastres.

Aceptando los alcances conceptuales de la gestión del riesgo de desastres -GRD-, este podría ser un enfoque nuevo que apoye una visión más integral para la intervención de la cooperación oficial descentralizada municipal. Ya que la GRD actuación por procesos: conocimiento, reducción del riesgo y manejo del desastre (respuesta, rehabilitación reconstrucción) lo cual favorece la sostenibilidad de las acciones, una herramienta fundamental que aporta la GRD es la construcción de escenarios de riesgos, como herramienta pedagógica y metodológica, para el diseño de la planificación y para la toma de decisiones de los actores sociales e institucionales y lo más importante es la base conceptual que la acompaña ($R=A*V$) que ya han sido presentadas a lo largo de la investigación.

C. Frente a las anteriores conclusiones, surgen cuatro preguntas:

¿Podría ser entonces la cooperación oficial descentralizada municipal, basada en sus experticias y lecciones aprendidas, una estrategia para mejorar la eficacia de la ayuda al enfocar el territorio desde la gestión del riesgo de desastre, como una visión sistémica que implica no necesariamente la atención de los desastres sino justamente la construcción de sociedades para un desarrollo sostenible, para actuar de “abajo hacia arriba” en la cimentación de capacidades sociales e institucionales para el fortalecimiento de la resiliencia?

¿Sería el enfoque de GRD, basado en una homologación desde la comprensión y conceptualización entre España – Colombia, bajo la comprensión de un proceso de conocimiento, de RRD y Manejo de Desastres, una oportunidad de coordinación de esta cooperación oficial descentralizada municipal, que impacte positivamente a la eficacia de la ayuda en una acción multinivel?

¿Dado que la cooperación oficial descentralizada apunta a fortalecer los procesos locales en lo económico, social, político y a la descentralización misma como fuente de gobernabilidad, podría llegar , ésta, a constituirse en el mecanismo más expedito para facilitar un proceso de transición para la cooperación internacional al desarrollo, al aceptar cada vez más como conveniente, actuar sobre el riesgo y pasar así del concepto de desastre como emergencia al de desastre como la materialización de los riesgos socialmente contruidos y bajo esta concepción la gestión de riesgo y la cooperación descentralizada harían un común objetivo: la sostenibilidad del desarrollo desde lo local.?

¿Podría aportar al manejo e intervención de los mal llamados “desastres naturales” y de la guerra, si se abandona el imaginario que los desastres “son naturales” (no se puede más que prever, preparase y atenderlos), para comprender que la guerra y los desastres (productos de los desencuentros sociedad-naturaleza), son expresiones de las mismas vulnerabilidades de un territorio, gestados como condiciones inseguras, de modelos insostenibles de desarrollo?

7.2 Recomendaciones

En términos del papel que podría jugar la gestión del riesgo de desastre en la cooperación oficial descentralizada municipal entre España y Colombia se podría plantear varias alternativas que podría enriquecer el quehacer de ambos tópicos, en un trabajo conjunto, en beneficio de los dos países. Aquí algunas propuestas.

La cooperación oficial descentralizada municipal directa: una oportunidad para un trabajo en procesos. Una de las ventajas de la gestión de riesgo de desastres es el trabajo por procesos y sobre escenarios de riesgo como una forma de construir condiciones que favorezcan el desarrollo sostenible. Un trabajo directo entre municipalidades, con un acercamiento horizontal produce procesos conjuntos.

La cooperación descentralizada municipal directa es una oportunidad para un trabajo en procesos (lo cual es un escenario propicio para la actuación de la gestión del riesgo), entre entidades homólogas como las administraciones locales, que favorezcan el fortalecimiento de sus propias estructuras tal como lo expresa Grandas Estepa (2010) en referencia a la potencialidad de la cooperación descentralizada:

Esta es una modalidad que sirve para potenciar la acción de los gobiernos locales como conductores del desarrollo local y la cohesión social. Sus potencialidades están determinadas fundamentalmente por su cercanía a la población, su mayor autonomía frente al conjunto de la cooperación al desarrollo y su sintonía con los procesos municipales de desarrollo. Como una cooperación que permite una participación directa entre homólogos, estimula los procesos de descentralización y otorga mayor autonomía y capacidad de gestión y decisión a los gobiernos locales.

El accionar de la ayuda y la cooperación internacional al desarrollo en el marco de un enfoque de la gestión de riesgos de desastre, articulado a través de la cooperación descentralizada, hacia los territorios subnacionales (específicamente el espacio más cercano al ciudadano, que para algunos países se denomina municipio) podría ser una vía expedita con resultados más positivos para articular y coordinar las acciones

internacionales y locales dirigidas a la sostenibilidad y la resiliencia, para impactar la pobreza vía reducción de la vulnerabilidad.

Dado que lo local (espacio – tiempo), en permanente cambio, es donde se construye y se genera diferentes opciones: riesgo, resiliencia, desarrollo sostenible, desastres y es justo en lo local, en el nivel de lo municipal, donde se encuentran la gestión de riesgo de desastre y la cooperación descentralizada.

El municipio como escenario de encuentro entre la Cooperación oficial descentralizada y la Gestión del riesgo de desastres. El municipio como escenario implica la existencia de un espacio con administración y gestión propias y en razón de ello se cuenta con una autoridad administrativa, de elección popular, ubicua, responsable de concertar, coordinar y orientar los destinos de ese territorio y en corresponsabilidad con todos sus habitantes. Esto da y fortalece un contexto de gobernabilidad¹¹⁸

Sobre este escenario, establecida una relación internacional, España – Colombia, mediante la cooperación oficial descentralizada entre municipalidades, puede aportar a ambos municipios un valor agregado en estos encuentros. Ambos municipios tienen las mismas necesidades de administrar con eficacia y eficiencia para asegurar el desarrollo económico- productivo, el político -institucional, ambiental, socio –cultural sostenible, que facilite su productividad y su cohesión social, estas relaciones internacionales pueden apoyar a los municipios a lado y lado del océano.

Una relación de cooperación oficial descentralizada entre municipios, aplicada de forma directa, puede evidenciar experticias que permiten un relacionamiento horizontal entre administraciones municipales que faciliten la ayuda en el cumplimiento eficaz de las acciones municipales y en una visión compartida para gestionar los riesgos de desastres territoriales.

¹¹⁸ Kooiman (1993, p.249) en Flores (2010) define gobernabilidad como “la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte”. Alcántara (1994) indica que gobernabilidad se entiende dentro del ámbito de la capacidad del gobierno, lo cual se refiere al hecho donde concurre un grupo de condiciones que son favorables para la acción de gobierno. Prats (2003) resume que la gobernanza es la interacción entre actores estratégicos, mediada por la arquitectura institucional, que genera una determinada capacidad del sistema sociopolítico, para reforzarse a sí mismo (gobernabilidad).

(...) y a diferencia de otros ámbitos en los que otros agentes sociales (agencias de desarrollo, ONG's) pueden ser líderes en la promoción del desarrollo, sólo los propios gobiernos locales, cooperando de forma directa, están en condiciones de aportar respuestas a los retos que supone construir capacidades institucionales adecuadas a la gestión del desarrollo urbano, y con él, al desarrollo global económico y social. (Serra, 2008, p.24)

Si la gestión del riesgo de desastres como enfoque puede ser el elemento de alianza o hermanamiento entre los municipios que aporte a la construcción de resiliencia de abajo hacia arriba, en una visión multinivel que lidere la construcción de perspectivas estratégicas para el fortalecimiento institucional y organizativo.

Tanto en Colombia como en España, el municipio es un ente local que corresponde a una de las divisiones política administrativa. Aunque, presumiblemente, el desarrollo administrativo de las entidades locales de ambos países puede tener diferentes escalas de gobernabilidad. Porque no, en ese encuentro puede existir un crecimiento en doble vía, específicamente en la comprensión y manejo de la gestión del riesgo de desastres como contexto del desarrollo territorial.

La importancia del trabajo en ese territorio municipal es porque justo allí tiene lugar el desarrollo, el riesgo y de no manejarse, este último, también se da paso a la construcción del desastre. Lo municipal es el escenario específico donde debe sentarse las bases de la sostenibilidad del desarrollo local en un esfuerzo multinivel y donde se esperaría tener asiento natural la cooperación al desarrollo con la modalidad de cooperación descentralizada y es justamente donde se debería impulsar los esfuerzos nacionales para mejorar la eficacia de la cooperación.

La Cooperación oficial descentralizada Municipal y la Gestión del riesgo de desastres: nuevas posibilidades. La cooperación oficial descentralizada municipal, ofrece muchas posibilidades, tal como lo plantea Carlos Gil (2013) que podrán ser capitalizadas desde un trabajo con enfoque de gestión de los riesgos en el territorio.

La eficacia de la Ayuda puede empezar desde lo local-municipal coordinando los procesos de intervención desde la homogeneidad conceptual dentro y fuera de los países, regiones y municipios. También es una manera de cualificar la Ayuda, este paradigma de la gestión del riesgo de desastres puede ser un segundo aire para la cooperación oficial descentralizada municipal para enfrentar los nuevos desafíos, que están bajo la incertidumbre de la escasez de fondos. Esta puede ser una nueva oportunidad para darle eficacia a la cooperación, viendo nuevos caminos y escudriñando nuevos paradigmas, como lo propone Gómez Gil en busca de renovadas ideas:

Por tanto, uno de los desafíos de la cooperación local es superar esta etapa para avanzar en la construcción de un sistema capaz de articular dispositivos vigorosos, modernos y alineados con los problemas de la pobreza en el mundo capaces de evolucionar para tener una mejor posición en la construcción de un desarrollo efectivo y duradero.

(...) Son muchos los caminos que se pueden emprender en la cooperación local, entre los que están el permanecer como está y ver cómo avanza su desguace, emprender algunos cambios aparentes o, por el contrario, repensar el futuro y tratar de identificar funciones estratégicas en unas políticas mundiales de cooperación en continua evolución. (Gómez, 2013)

La innovación y repensar el futuro de la cooperación oficial descentralizada municipal en la relación España - Colombia (por ser de interés), se rescata lo relacionado con el contenido planteado por Gómez Gil.

La gestión del riesgo de desastres como un nuevo contenido para la cooperación oficial descentralizada municipal. La cooperación oficial descentralizada municipal con enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres llena de nuevo contenido su quehacer, crea una unidad de materia, que puede enriquecer a quien lo oferta como a quien lo recibe con miras a la sostenibilidad y “valor social compartido” entre municipios.

El “valor compartido” (Porter y Kramer, 2011) es un concepto de Michael Porter y Marck Kramer planteado en el contexto de la pérdida de confianza de la sociedad frente a las empresas, culpándolas como causantes de los problemas actuales de la humanidad y el imaginario que prosperan a costa de la propia humanidad. El valor compartido, en palabras de Porter y Kramer (2011):

La solución está en el principio del valor compartido, que involucra crear valor económico de una manera que también cree valor para la sociedad al abordar sus necesidades y desafíos. Las empresas deben reconectar su éxito de negocios con el progreso social. El valor compartido no es responsabilidad social ni filantropía y ni siquiera sustentabilidad, sino una nueva forma de éxito económico. No está en el margen de lo que hacen las empresas, sino en el centro. Creemos que puede iniciar la próxima gran transformación en el pensamiento de negocios.

Cuando se denomina “Valor social compartido” se ajusta, adopta y adapta el concepto de Porter y Kramer (2011) que proponen el “valor compartido” como un accionar directa de las empresas, más allá del a tradicional responsabilidad social empresarial –RSE-, para trabajar con los problemas sociales, económicos y ambientales de los grupos de interés que hacen parte de la cadena de suministros de la empresa y cuya solución a esos problemas no se ubica en la periferia de esta sino justo en el corazón misma de la empresa.

Haciendo un símil, y para llevarlo al marco de la cooperación al desarrollo se le ubica en lo social para diferenciarlo de fuentes de financiación que también puede ser la empresarial. La Cooperación Oficial al Desarrollo en sus diferentes modalidades no debe ser solo un espacio para la solidaridad, ni una excusa comercial, sino y también la posibilidad de compartir los valores, el mejor estar de estas naciones del primer mundo que en últimas han construcción su desarrollo creando riesgos mundiales. La posibilidad como hasta ahora de compartir riesgos debe ser transmutada a compartir valores.

La cooperación Descentralizada Sur – Sur como escenario para la gestión del riesgo de desastre. La cooperación sur-sur en América latina podría ser un terreno para

continuar las investigaciones en tanto escenario para continuar explorando el enfoque de gestión del riesgo de desastres para un desarrollo local sostenible.

Actualmente la cooperación Sur - Sur¹¹⁹ se está realizando entre países, sin embargo es una oportunidad el desarrollar esta acción entre las municipalidades, aunque posiblemente no disponen de financiación necesaria para impulsar determinadas acciones de relaciones internacionales entre gobiernos locales. Una forma para superar este obstáculo es hacer participar de esa acción a un tercer actor, en general, un donante tradicional que asuma parcial o íntegramente dicha financiación. Gestando con esta acción otra fórmula fundamental para el apoyo de las municipalidades latinoamericanas que es la cooperación triangulada. Ambas cooperaciones pueden aportar al desarrollo local desde un enfoque de gestión del riesgo de desastres.

La apuesta de la ciudadanía europea para mantener una política de cooperación para el desarrollo basada en un carácter moral no es viable, la buena voluntad no alcanza ya que desde esa perspectiva se prolonga la construcción de sociedades asistidas y dependientes. Un enfoque de gestión del riesgo es decir de planificación del desarrollo mediante la cooperación triangular más allá de un ejercicio de solidaridad hacia las regiones del sur, debe ser diferentes de los tradicionales esquemas AOD y cooperación Norte-Sur y enfocarse en la construcción de la sostenibilidad del desarrollo local para las municipalidades de la región.

La apuesta podría ser por una cooperación descentralizada desde el ámbito Sur- Sur y con apoyo de ayudas trianguladas, que implique la construcción de capacidades conjuntas de las mismas sociedades en vía de desarrollo (nacidas de sus buenas prácticas) desde un enfoque de gestión del riesgo de desastres, es decir en procura de fortalecer sociedades con el ánimo de hacerlas más seguras, más sostenibles para que sean territorios artífices de su propio desarrollo.

Se requiere que las sociedades de los espacios subnacionales, de los países en vía de desarrollo, donde la cooperación descentralizada Sur-Sur (apoyada en su visión técnica)

¹¹⁹ Donde los rasgos destacados para la cooperación Sur – Sur, de acuerdo con el PNUD son: relaciones horizontales, es decir sin condicionamientos; donde cada país determina sus prioridades en un trabajo interno y finalmente un reparto equitativo de los beneficios entre las partes interesadas.

esté orientada más hacia acciones de largo aliento que impliquen el impulso de bases de sostenibilidad, se articulen a *procesos* y no solo *acciones puntuales* que a largo plazo construyen riesgo (A*V) sea por vías aisladas de *acciones* de desarrollo sectoriales (turismo, infraestructura, educación, salud, etc.), o de atender los desastres.

La cooperación descentralizada al desarrollo, en el reconocimiento pleno que se actúa sobre *territorios en riesgo*, donde las posibilidades de ayudar y cooperar son múltiples, y no en escenarios de desastres (donde la opción es solo la de atender la situación), es decir, una cooperación desde el sur y para el sur que impulse la reducción de los riesgos desde las dimensiones del desarrollo (económica productiva, ambiental, política institucional y socio cultural) en busca de la seguridad y la sostenibilidad del desarrollo local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adler, Mortimer J. y Van Doren, Charles. (2001). *Cómo Leer un Libro. Una Guía Clásica para mejorar la Lectura*. (Trad. de Casas, Flora). Madrid, España. Editorial Debate. S.A. ISBN: 84-8306-380-8. (Original en inglés 1940).

AGENCIA DE COOPERACIÓN E INVERSIÓN DE MEDELLÍN Y EL ÁREA METROPOLITANA. (ACI Medellín). (2011). *La cooperación Internacional para el Desarrollo. Una política Pública de Intervención Social de Capacidades desde Medellín para la Región* (p.42). Alcaldía de Medellín. Disponible en: http://www.acimedellin.org/Portals/0/documentos/politica_de_cooperacion_medellin.pdf (2014, diciembre).

AGENCIA DE NOTICIAS INTERNACIONAL EFE (AGENCIA EFE). (2015, 29 de abril). La Comisión de Interior avala el nuevo Sistema Nacional de Protección Civil. *ABC.ES* (en línea), Sociedad. Disponible en: <http://www.abc.es/sociedad/20150429/abci-proteccion-civil-201504292027.html> (2015, 4 de mayo).

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID Colombia). (2010, octubre). *Marco de Asociación País (MAP) 2011-2014 de la Cooperación Española en Colombia* (p.51). Bogotá: AECID Colombia. Disponible en: http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/map_colombia.pdf (2014, 2 de noviembre).

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID). (2015). *Plan Director de la Cooperación Española*, (en línea). Madrid, España. Disponible en: http://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Coop_Espanola/Plan_director/Plan-Director.aspx (2015, 26 de enero).

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID Colombia). (2015). *Prioridades geográficas*, (en línea). Madrid,

España. Disponible en: <http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=3913> (2015, 30 de marzo).

AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (APC-Colombia). (2012, diciembre). *Informe de Gestión de la Cooperación Internacional en Colombia*. Bogotá: Autor. Disponible en: http://apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/APC-Colombia-Informe-Gestion-2012.pdf (2014, 4 de noviembre).

AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (APC- Colombia), MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MRE) y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2012, abril). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2012 - 2014* (p.69). Bogotá. Disponible en: http://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/ENCI-2012-2014/ENCI-2012-2014.pdf (2014, 10 de enero).

AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (APC-Colombia). (2013, mayo). *Análisis de Fuente Multilateral*. Disponible en: http://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/Demanda/Analisis-Pais/E-C-H-O-Ok.pdf (2014, 10 de diciembre).

AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (APC- Colombia). (2015). Cooperación Descentralizada, (en línea). Colombia. Disponible en: <http://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=198#&panel1-1> (2014, 2 de febrero).

ALCALDÍA DE BARRANQUILLA (2014). *Política y Planes Institucionales*, (en línea). Barranquilla, Colombia. Disponible en: <http://www.barranquilla.gov.co/politica-y-plan-institucionales> (2014, diciembre).

ALCALDÍA DE CALI. (2014). *Oficina de Relaciones Internacionales*, (en línea). Santiago de Cali. Colombia. Disponible en:
<http://www.cali.gov.co/internacional/index.php> (2014, diciembre).

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2008). *Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital (ECI)* (p.107). Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaria General; Secretaría Distrital de Hacienda; Secretaría Distrital de Planeación. (2014, diciembre).

ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA. (2014). *Contexto General de Estructuración del Programa de Cooperación Internacional 2008-2011* (p.20). Programa de Cooperación Internacional adscrito a la Secretaria General. Cartagena de Indias. Colombia. Disponible en:
http://www.cartagena.gov.co/Cartagena/cache/Archivos/Programa_de_Cooperaci%C3%B3n_Internacional.pdf (2014, diciembre).

AYUDA EN ACCIÓN. (2004, 13 de diciembre). *Política de Acción Humanitaria* (p.19). Unidad de Estudios y Políticas. Departamento de Sensibilización y Políticas de Cooperación. Madrid, España: Autor. Disponible en:
<http://www.ecodes.org/archivo/proyectos/archivo-ecodes/pages/especial/mitch2009/doc/AeA.pdf> (2014, 23 de febrero).

AYUDA EN ACCIÓN. (2008). *Gestión de Riesgos de Desastres. Experiencias Compartidas. REVISTA DE AYUDA EN ACCIÓN* (en línea), (3), 1-45. Madrid, España. Disponible en:
http://www.ayudaenaccion.org/contenidos/documentos/publicaciones/28936_2122008144436.pdf (2014, 23 de febrero).

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. (2013). *III Plan Director de Cooperación al Desarrollo, Solidaridad y Paz del Ayuntamiento de Barcelona (2013-2016)* (p.67). Barcelona. Disponible en:

http://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/sites/default/files/pla-director-13-16_0.pdf (2014, octubre).

AYUNTAMIENTO DE BILBAO. (2010). *II Plan Director de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao (2010-2013)* (p.33). Bilbao Udala Ayuntamiento. España. Disponible en:
http://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=Page&cid=3010640848&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_contenidoFinal (2014, octubre).

AYUNTAMIENTO DE MADRID. (2009). *Plan General de Cooperación 2009-2012* (p.90). Ayuntamiento de Madrid. Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales. Madrid: DC VISUAL. Disponible en:
<http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Cooperacion/EspecialesInformativos/ProgramaCoopDesarrollo/PlanGen/Plan%20General%202009-2012..pdf> (2014, octubre).

Banco Mundial. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá.

Barreiro, Fernando. (2000, noviembre). *Desarrollo desde el Territorio. A propósito del Desarrollo local* (p.28). Disponible en:
<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Barreiro.pdf> (2014, 2 de octubre).

Bataglia, M.A. (2008, julio-diciembre). Vulnerabilidad Educativa, Políticas e Institucional en Comunidades afectadas por las Inundaciones de Llanuras: Aspectos Fundamentales para la Gestión y la Gobernabilidad. *GEOGRÁFICA DIGITAL* (en línea), año 5(10). Argentina: Centro de geociencias aplicadas, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste. Disponible en:
<http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/Geo10/contenidos/vulnedl1.htm> (2013, 13 de julio).

Bidaurratzaga, Eduardo. (2012, diciembre). *Consenso de Washington*. Sección Economía. Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL). Disponible en: <http://omal.info/spip.php?article4820> (2014, 24 de enero).

Blaikie, Piers, Cannon, Terry, Davis, Ian y Wisner, Ben. (1996, julio). *Vulnerabilidad. El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres* (1a. ed., p.290). (Trad. de Tercer Mundo Editores). La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED). (Original en inglés, 1994).

Boni Aristizábal, A. et al. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo. Evolución histórica y retos actuales* (ed. rev, N°1, p. 153). Colección Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo. Centro de Cooperación al Desarrollo. España: Universitat Politècnica de València. ISBN: 978-84-8363-538-4. Disponible en: <http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>. (2014, 24 de marzo).

Buchelli, Juan Fernando. (2008). La cooperación descentralizada: ¿un escenario común entre las relaciones internacionales y el desarrollo?. Ponencia llevada a cabo en el Primer congreso de Ciencia Política. Universidad de los Andes, Bogotá. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/100799402/Buchelli-Juan-Fernando-Coop-Desc-en-Las-RR-ii#scribd> (2013, 30 de julio).

Bustamante, Sandra y de la Varga, Octavi . (2013, mayo). La cooperación Sur/Sur de los Gobiernos Locales *Latinoamericanos: ¿nuevas modalidades de cooperación?*. Disponible en: http://www.academia.edu/4028680/La_cooperaci%C3%B3n_sur_sur_de_los_gobiernos_locales_latinoamericanos_nuevas_modalidades_de_cooperaci%C3%B3n (2014, 23 de septiembre).

Calabuig, Carola y Gómez-Torres, María (Coords.) (2010). *La cooperación Internacional para el Desarrollo* (p.153) (ed. Rev.) (1). Colección Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo. Centro de Cooperación al Desarrollo. España: Universitat Politècnica de

València. ISBN: 978-84-8363-538-4. Disponible en:
<http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>. (2014, 24 de marzo).

Cardona, O.D. 2009. ¿? Aquí es necesario, el nombre del congreso y la ponencia, la fecha, la ciudad...

Cardona, O. D. (2008, abril). Medición de la Gestión del Riesgo en América Latina. *REVISTA INTERNACIONAL SOSTENIBILIDAD, TECNOLOGÍA Y HUMANISMO* (en línea), (3), 1-20. Disponible en:
<http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/7056/1/cardona.pdf> (2013, 17 de junio y 18 de noviembre).

CENTRO ALEXANDER VON HUMBOLDT (CENTRO-HUMBOLDT). (2004). *El ABC de la Gestión del Riesgo* (p.28). Fundamentos Conceptuales de la Gestión de Riesgos. Nicaragua. Disponible en: <http://protejete.files.wordpress.com/2009/07/abc-de-la-gestion-de-riesgos.pdf> (2014, 26 de noviembre).

CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (CIF-OIT). (2010 a). *Marco Teórico y Glosario* (no.páginas?). Guías Prácticas. Curso en Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Local Sostenible. Programa Delnet. Turin, Italia: Autor.

CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (CIF-OIT). (2010 b). *Título Unidad? 1* (no.páginas?). Unidades Didácticas. Curso en Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Local Sostenible. Programa Delnet. Turin, Italia: Autor.

COLOMBIA HUMANITARIA (s.f). *Estudio de Caso* (p.86). Caja de Herramientas. Disponible en:
http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2014/estudio_caso.pdf (2013, 8 de diciembre).

Collado de Araújo, Angharad., Grandas Estepa, D. y Prado Gómez, Diego. (2013, diciembre). *El ABC de la Cooperación Internacional para el Desarrollo* (p.96). El papel de los gobiernos locales en Colombia. Federación Colombiana de Municipios (FCM). Bogotá. Disponible en:
<http://giprom.municipios.org.co/giprom/resources/acerca/descargables/CooperacionInternacional.pdf>.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (CCE). (2010, 21 de septiembre). Un Enfoque Comunitario para la Prevención de Catástrofes Naturales y de origen Humano (2009/2151(INI)). Resolución del Parlamento Europeo. *Diario Oficial de la Unión Europea* (en línea) (pp.30-37). Disponible en:
<http://www.mapfre.com/documentacion/publico/i18n/consulta/registro.cmd?id=136343>
(2014, 19 de enero)

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2012, noviembre). *Los países de Renta Media. Un Nuevo enfoque basado en Brechas estructurales* (p.42). Secretaria Ejecutiva CEPAL; Naciones Unidas. Santiago, Chile. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10649es.pdf> (2013, 22 de noviembre).

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2012, enero). *Valoración de Daños y Pérdidas, Ola Invernal en Colombia 2010-2011* (p.240) Bogotá: Misión BID–CEPAL. Disponible en:
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/47330/olainvernalcolombia2010-2011.pdf>
(2013, 6 de diciembre).

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES (CAMRE). (2009, 19 de agosto). *Modificación de la Decisión 591: Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres*. Decisión 713 de la Décimo Cuarta Reunión Extraordinaria del CAMRE. Lima, Perú.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (EC). (2013, 28 de mayo). *Conclusiones del Consejo relativas al planteamiento de la UE sobre la Resiliencia* (p.9). Nota (9325/13). Bruselas, Bélgica. Disponible en:
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%209325%202013%20INIT>
(2014, 10 de mayo).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (EU). (2014, 16 de diciembre). *Council conclusions on a transformative post-2015 agenda* (p.7). General Affairs Council meeting. Brussels, Belgium. Disponible en: http://www.femp.es/files/566-1698-archivo/Conclusiones_ConsejoEuropeo_16diciembre2014.pdf (2015, 28 de enero).

Cruz, Tatiana. (2012). Marco teórico, orígenes, lógica y funcionamiento de la cooperación internacional. Conceptualizando la cooperación internacional. En Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI), *Manual de Cooperación Internacional - Una herramienta de fortalecimiento para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)* (en línea) (pp.25-63). RACI. Argentina. Disponible en:
http://www.academia.edu/7733078/RACI_at_BULLET_25 (2014, 22 de noviembre).

De la Fuente, Rosa y Fernández, Johanna. (2011). La cooperación descentralizada para el desarrollo: retos de su coordinación en terreno. *REVISTA DE INVESTIGACIONES POLÍTICAS Y SOCIOLOGICAS (RIPS)*, (en línea), 10(1), 17-29. Santiago de Compostela, España: Universidad de Santiago de Compostela. Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico. Disponible en:
<http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=38021396002> (2013, 10 de febrero).

Del Río, Olga. (2012). *Identificación, Sistematización e Intercambio de Experiencias Exitosas par la Cohesión Social Local* (p.69). Guías Metodológicas URB-AL III. Programa de Cooperación Regional de la Comisión Europea con América Latina URB-AL. Barcelona: URB-AL III, Dirección de comunicaciones. Disponible en:
https://www.academia.edu/1918541/Gu%C3%ADa_Metodol%C3%B3gica_URB-

AL_III_Identificaci%C3%B3n_sistematizaci%C3%B3n_e_intercambio_de_experiencias_exitosas_para_la_cohesi%C3%B3n_social_local_. (2014, 23 de enero).

DECRETO 919 (1989, 1 de mayo). Por cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones. En *Diario Oficial N° 38.799* (en línea). Disponible en:

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0919_1989.htm (2014, noviembre).

Díaz Cruz, Juan. (2011-2013). *Carta de Presentación*, (en línea). Director General de Protección Civil y Emergencias. Madrid, España. Disponible en:

<http://www.proteccioncivil.es/web/dgpcye/carta-presentacion> (2014, 10 de diciembre).

Díaz, M.P. (2010, junio). *Perspectivas del Nuevo Regionalismo Latinoamericano desde el Enfoque de los Acuerdos “Sur-Norte”: Análisis De La Experiencia Mexicana* (versión electrónica) (p. 399). Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid. ISBN: 978-84-694-2075-1. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/12075/1/T32683.pdf>.

DIRECCIÓN GENERAL DE AYUDA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN CIVIL (ECHO) y PROGRAMA DE PREPARACIÓN ANTE DESASTRES DE LA OFICINA DE AYUDA HUMANITARIA DE LA UNIÓN EUROPEA (DIPECHO). (2014, marzo). *Su evolución y Retos* (p.40). Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Disponible en: <http://www.eird.org/wikies/images/EvolucionlogrosDIPECHO-Mar2014-Final.pdf>.

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS (DGPCE). (2011-2013). *Riesgos. Presentación*, (en línea). Madrid, España. Disponible en: <http://www.proteccioncivil.es/web/dgpcye/riesgos> (2014, 10 de diciembre).

Dubois, Alfonso. (2000). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. (Karlos Pérez de Armiño, Ed.) Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>.

Escobar, Arturo. (2007). *La Invención del Tercer Mundo. Construcción y Deconstrucción del Desarrollo* (1a. ed.) (p.20). Serie Colonialidad, Modernidad, Descolonialidad. Caracas, Venezuela: Fundación Editorial el Perro y la Rana. Disponible en: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/218.pdf> (2013, 10 de junio).

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (EIRD). (2004). Anexo 1: Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres. En EIRD, *Vivir con el Riesgo* (Vol.2 Anexos, pp.2-7). Informe Mundial sobre Iniciativas para la Reducción de Desastres. Nueva York y Ginebra. Disponible en: http://www.preventionweb.net/globalplatform/2007/first-session/docs/Background_docs/LwR-spa-volumen-2.pdf

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (EIRD). (2005). *Naciones Unidas. Marco de Acción de Hyogo para 2005 - 2015. Aumento de la resiliencia de las Naciones y las comunidades ante los Desastres*. Conferencia mundial sobre la reducción de los desastres (18 a 22 de enero de 2005), Kobe, Hyogo Japón. Disponible en: <http://www.unisdr.org>.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (EIRD). (2009). *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Riesgo y Pobreza en un Clima Cambiante*. GAR-2009. Naciones Unidas, Ginebra, Suiza: Green Ink, UK.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (EIRD). (2011). *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante desastres*. Revisión de medio término 2010-2011. Recuperado de: http://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). (2005). *Ayuda Oficial al Desarrollo. Informe 2005*. Área de Cooperación al Desarrollo, Departamento de

Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.femp.es/files/566-46-archivo/Informe-Cooperaci%C3%B3n-EELL-2005%20%28FEMP%29.pdf>. (2013, 10 de noviembre).

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). (2008 a, diciembre). *Ayuda Oficial al Desarrollo. Informe 2007*. Área de Cooperación al Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores. Dirección de Internacional y Cooperación. Madrid: Disponible en: [http://www.femp.es/files/566-47-archivo/Informe-Cooperaci%C3%B3n-EELL-2007%20\(FEMP\).pdf](http://www.femp.es/files/566-47-archivo/Informe-Cooperaci%C3%B3n-EELL-2007%20(FEMP).pdf). (2013, 11 de noviembre).

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). (2008 b, febrero). *Ayuda Oficial al Desarrollo. Informe 2006*. Área de Cooperación al Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores. Dirección de Internacional y Cooperación. Madrid. Disponible en: [http://www.femp.es/files/566-45-archivo/Informe-Cooperaci%C3%B3n-EELL-2006%20\(FEMP\).pdf](http://www.femp.es/files/566-45-archivo/Informe-Cooperaci%C3%B3n-EELL-2006%20(FEMP).pdf) (2013, 10 de noviembre).

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). (2009, diciembre). *Ayuda Oficial al Desarrollo. Informe 2008*. Área de Cooperación al Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores. Dirección de Internacional y Cooperación. Madrid. Disponible en: http://www.femp.es/files/566-446-archivo/Informe-Cooperaci%C3%B3n-EELL-2008%20_FEMPP.df (2013, 10 de noviembre).

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). (2010, diciembre). *Ayuda Oficial al Desarrollo. Informe 2009*. Área de Cooperación al Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores. Dirección de Internacional y Cooperación. Madrid. Disponible en: http://www.femp.es/files/566-982-archivo/Informe-Cooperaci%C3%B3n-EELL-2009%20_FEMP_.pdf (2013, 10 de noviembre; 2014, 10 de octubre).

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). (2011 a, diciembre). *Ayuda Oficial al Desarrollo. Informe 2010*. Área de Cooperación al Desarrollo,

Ministerio de Asuntos Exteriores. Dirección de Internacional y Cooperación. Madrid. Disponible en:

http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/PresidenciaJusticia/Ar eas/BSF_05_Cooperacion_Desarrollo/12_Planificacion/DOCUMENTOS%20PLAN%20 DIRECTOR%202012-2015/Informe%202010%20de%20la%20FEMPp.df (2014, 10 de enero).

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). (2011 b, septiembre). *La Cooperación para el Desarrollo de los Gobiernos Locales* (p.150). Manual de Gestión. Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación, Área de Cooperación para el Desarrollo. Madrid. Disponible en: <http://www.femp.es/files/566-1077-archivo/ManualdeCooperaci%C3%B3nFEMP2011.pdf> (2013, 10 de noviembre).

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). (2015). *Federación Española de Municipios y provincias*. Disponible en: <http://cooperacion.femp.es/>.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA (IFRC). (2006). *¿Qué es el AVC?. Introducción al Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad* (p.54). Agenda Global de la Federación Internacional (2006-2010). Ginebra, Suiza. Disponible en: <https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/vca/whats-vca-sp.pdf>.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA (IFRC). (2008). *El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe: los Retos de la Gestión del Riesgo y la Cohesión social* (p.409). Agenda Global de la Federación Internacional (2006-2010). Ginebra, Suiza. Disponible en: <https://ucm.academia.edu/JoseAntonioSanahuja/Books> (2013, 10 de noviembre).

Fernández de Losada, Agustí. (2010). *Revisión de los fundamentos de la cooperación descentralizada pública local* (p.5). Análisis de la Cooperación Descentralizada.

Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/597_340.pdf (2014, 26 de Octubre)

Fernández de Losada, Agustí., Godínez, Víctor y Rimes, Marc (Coords.). (2009). *De Valparaíso a México: La Agenda de París vista desde lo Local* (Nº7, p.270). Colección de Estudios de Investigación. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina UE-AL. Barcelona, España. http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0357/La_agenda_de_Par%C3%ADs_desde_lo_local.pdf (2014, 26 de noviembre).

Flores, Walter. (2010). *Aproximación a la Gobernanza del Sistema de Salud de Guatemala y las Políticas Públicas de Salud* (Nº2, p.38). Conceptos Clave. Cuadernos de Desarrollo Humano (2009-2010). Guatemala; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Eva Sazo de Méndez, Ineditasa. ISBN 978-9929-8025-9-9. Disponible en: <http://desarrollohumano.org.gt/sites/default/files/GOBERNANZA%20SALUD.pdf> (2014, 22 de julio).

Godland, Robert, Daly, Herman et al. (1994, enero). *Desarrollo Económico Sostenible. Avances sobre el informe Brundtland* (1a. ed., p.185). Universidad de los Andes. Bogotá: Ediciones UNIANDES.

GERMAN COMMITTEE FOR DISASTER REDUCTION (Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V. (DKKV). (2007). *Integrating Disaster Risk Reduction in European Humanitarian Assistance* (p.30). Report Commissioned by the Federal Foreign Office. Humanitarian & Development Network. Disponible en: http://www.preventionweb.net/files/8908_ReportOnIntegratingDisasterRiskReduction1.pdf. (2014, 13 de febrero).

Gómez, G.C. (2008). *Una Visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. Reflexiones sobre su papel y su futuro*. Plan Director de Cooperación al desarrollo 2010-2013. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, España. Disponible en: <http://www.vitoriagasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/61/33961pdf> (2013, 10 de mayo).

Gómez, G.C. (2013). *El Naufragio de la Cooperación Descentralizada: Lecciones ante la crisis* (en línea). Disponible en: <http://carlosgomezgil.com/2013/02/25/el-naufragio-de-la-cooperacion-descentralizada-lecciones-extructurales-ante-la-crisis/> (2015, 10 de enero).

Grandas Estepa, Denisse Amara. (2010). La Cooperación Descentralizada como un Nuevo Modelo de Cooperación para el Desarrollo. *REVISTA ANÁLISIS INTERNACIONAL (RAI)* (en línea), (1), 48-68. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano. Disponible en: <http://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/4> (2013, 12 de junio).

Grandas Estepa, Denisse Amara. (2012, enero-junio). Elementos de Reflexión para mejorar la práctica de la Cooperación Oficial Descentralizada en los Municipios Colombianos. *REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD* (en línea), 7(1), 75-97. Bogotá. Disponible en: SciELO, <http://www.scielo.org.co/pdf/ries/v7n1/v7n1a04.pdf> (2014, 10 de octubre).

Grandas Estepa, Denisse Amara. (s.f). *Hacia un Modelo de Gestión Horizontal de Relaciones de Cooperación Descentralizada desde los Gobiernos Locales Colombianos*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Disponible en: <http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/133.pdf> (s.f, 2 de noviembre).

Guillen, Nelson. (2008) Fortalecimiento de la Gestión Municipal, para la Reducción de Riesgos en 3 Municipios del Departamento de León, Nicaragua, 2005 - 2006. *REVISTA DE AYUDA EN ACCIÓN* (en línea), (3), 28-31. Madrid, España. Disponible en:

http://www.ayudaenaccion.org/contenidos/documentos/publicaciones/28936_2122008144436.pdf (2014, 23 de febrero).

Hanna, Denisse. (2008). El reto de enseñar sobre riesgos y desastres. *REVISTA DE AYUDA EN ACCIÓN* (en línea), (3), 40-41. Madrid, España. Disponible en: http://www.ayudaenaccion.org/contenidos/documentos/publicaciones/28936_2122008144436.pdf (2014, 23 de febrero).

Izquierdo, María Jesús (2006). El debate sobre el VARD en Desastres Naturales. Nuevos conceptos: La Gestión del Riesgo. *REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN* (en línea), (extraordinario), 161-177. Madrid, España: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/libros/descargas/N_especial_AH_y_CP_Revista_IUDC.pdf (2014, 12 de diciembre).

Jiménez, Claudia. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *POLIS: INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SOCIOPOLÍTICO Y PSICOSOCIAL*, 2(3), 115-147. ISSN: 1870-2333. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=8136> (2013, 17 de julio).

Langa Martínez, Laura. (2013, 7 de mayo). *El Camino a la Resiliencia: La Llave para la Convergencia de Enfoques y Actores* (p.36). Documento N°15 del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Madrid, España. Disponible en: http://www.academia.edu/4265129/El_Camino_a_la_resiliencia_la_llave_para_la_convergencia_de_enfoques_y_actores (2014, 10 de noviembre).

Lavell, Alan. (2000, marzo). *Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica*. San José, Costa Rica. Disponible en: http://www.desenredando.org/public/articulos/2000/dyd/DyD2000_mar-1-2002.pdf (2013, 15 de mayo).

Lavell, Alan. (2002). *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una definición* (p.22). Disponible en: http://www.cridlac.org/cd/CD_Inversion/pdf/spa/doc15036/doc15036.htm (2013, 6 de mayo 6).

Lavell, Alan. (2003). *La Gestión Local del Riesgo. Nociones y precisiones en torno al Concepto y la práctica* (p.101). Programa Regional para la Gestión del Riesgo en América Central (CEPREDENAC); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Guatemala, Guatemala: CEPREDENAC-PNUD.

Lavell, Alan. (2004, noviembre). *La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED): Antecedentes, Formación y Contribución al Desarrollo de los Conceptos, Estudios y la Práctica en el tema de los Riesgos y Desastres en América Latina: 1980-2004*. LA RED. Disponible en: http://www.desenredando.org/public/varios/2004/LARED-AFCDCEPTRDAM/LARED-AFCDCEPTRDAM_nov-26-2004.pdf (2014, 23 de noviembre).

Lavell, Allan. (2006). *Apuntes para una Reflexión Institucional en Países de la Subregión Andina sobre el Enfoque de la Gestión del Riesgo* (p.42). Comisión Europea; Comunidad Andina. Secretaría General; Apoyo a la Prevención de Desastres de la Comunidad Andina (PREDECAN). Lima, Perú. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/r1/docAllan2.pdf> (2014, 10 de octubre).

Lavell, A. (2009, septiembre). *Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: Lecciones sobre la Subregión Andina* (1a. ed., p.60). Serie: Experiencias Significativas de Desarrollo Local frente a los Riesgos de Desastres. Lima, Perú: Secretaria General de la Comunidad Andina de Naciones: ISBN: 978-9972-787-90-4. disponible en: http://www.desenredando.org/public/varios/2009/2009_PREDECAN_Lavell_Gestion%20Local%20del%20Riesgo.pdf.

Lavell, Allan. y Maskrey, Andrew. (2013). *The Future of Disaster Risk Management. An On-going Discussion* (p.23). United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR);

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). San José, Costa Rica. Disponible en:
http://www.preventionweb.net/files/34358_thefutureofdisasterriskmanagementex.pdf (2014, 6 de diciembre).

LEY 1523 (2012, 24 de abril). Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones. En *Diario Oficial N° 48.411* (en línea). Disponible en:
https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_1523_2012.htm (2014, 26 de mayo)

Llanes Guerra, Jose. (2008). La Reducción del Riesgo de Desastres en Cuba. Desarrollo Humano para América y el Caribe. *REVISTA DE AYUDA EN ACCIÓN* (en línea), (3), 16-23. Madrid, España. Disponible en:
http://www.ayudaenaccion.org/contenidos/documentos/publicaciones/28936_2122008144436.pdf (2014, 23 de febrero).

Magnaghi, A. (2000). *El Proyecto Local. Hacia una Conciencia del Lugar* (p. 344). (Trad. de Hincapié, Ricardo). Turín, Italia: Bollati Boringhieri (Original en italiano, 2000).

Malé, Jean Pierre. (2006). *Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos* (p.32). Análisis de la Cooperación Descentralizada. Montevideo, Uruguay: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Disponible en: http://observ-ocd.org/sites/observ-cd.org/files/publicacion/docs/255_Ponencia_Male.pdf.

Malé, Jean Pierre. (2008). *Panorámica de las Prácticas y Tendencias Actuales de la Cooperación Descentralizada Pública* (pp.21-39). Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2010-2013. Montevideo, Uruguay: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina UE-AL. Disponible en:
<https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/62/33962>

.pdf (2014, 1 de diciembre).

Mansilla, Elizabeth. (2000, diciembre). *Riesgo y Ciudad* (versión electrónica) (p.181). Tesis de Doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://www.desenredando.org/public/libros/2000/ryc/> (2013, 10 de noviembre).

Maskrey, Andrew. (1997). Comunidad y Desastre en América Latina: Estrategias de Intervención. En A. Lavell (comp.), *Viviendo en Riesgo. Comunidades Vulnerables y Prevención de Desastres en América Latina* (pp.14-38). La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).

Maskrey, Andrew. (1998 a). *Navegando entre Brumas: La Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica al Análisis de Riesgo en América Latina* (p.293). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) - Soluciones Prácticas-ITDG. Lima, Perú: Autor. Disponible en: http://www.desenredando.org/public/libros/1998/neb/neb_todo_nov-09-2002.pdf.

Maskrey, Andrew. (1998 b). El Riesgo. En A. Maskrey (Ed.), *Navegando entre Brumas: La Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica al Análisis de Riesgo en América Latina* (pp.10-29). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED - Soluciones Prácticas-ITDG. Lima, Perú. Disponible en: http://www.desenredando.org/public/libros/1998/neb/neb_todo_nov-09-2002.pdf (2013, 23 de octubre).

Meléndez, Marla. (2008). Fortalecimiento de las Capacidades Locales para Reducción del Riesgo de Desastres en once Municipios de Honduras. *REVISTA DE AYUDA EN ACCIÓN* (en línea), (3), 24-27. Madrid, España. Disponible en: http://www.ayudaenaccion.org/contenidos/documentos/publicaciones/28936_2122008144436.pdf (2014, 23 de febrero).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (MAEC). (s.f). *Descripción del Sistema del CAD de Marcadores sobre los Objetivos de la Ayuda*. Anexo 9. España. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/environment-development/Descripci%C3%B3n%20del%20sistema%20del%20CAD%20de%20Marcadores.pdf> (2013, 10 de noviembre).

MINISTERIO DEL INTERIOR (MININTERIOR) (2012, abril). *Ley Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* (1a. ed., p.55). Por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Bogotá. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia. Disponible en: https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/attach/cartilla_sistema_nacional_de_gestion_del_riesgo_0.pdf.

NACIONES UNIDAS (ONU). (1986, 4 de diciembre). *Declaración del Derecho al Desarrollo*. Resolución AG41/128 de la Asamblea General.

Narváez, Lizardo., Lavell, Alan y Pérez, Gustavo. (2009). *La Gestión de Desastres: Un Enfoque Basado en Procesos* (1a. ed., p.105). Comisión Europea; Secretaria General de la Comunidad Andina. Lima, Perú. ISBN: 978-9972-787-88-1. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/PROCESOS_ok.pdf.

OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNISDR). (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres* (p.38). Estrategia Internacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (EIRD). Ginebra, Suiza. Disponible en: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.

OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNISDR). (2015). *El GAR de Bolsillo 2015. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres*. Ginebra, Suiza: Autor.

Disponible en: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR15_Pocket_ES.pdf (2015, mayo).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE NORMALIZACIÓN (ISO). (2009). *Guía ISO/73 de 2009*, (en línea). Ginebra, Suiza. Disponible en: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1> (2014, 23 de junio).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO Y LUCHA CONTRA LA HAMBRUNA (OXFAM). (2013, 21 de mayo). *Ningún Accidente. Resiliencia y Desigualdad ante el Riesgo*. 172 Informe de OXFAM. Disponible en: http://www.oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2013/05/informe_resumen.pdf (2014, 12 de octubre).

ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (OXFAM Intermón) (2013). *Cooperación Descentralizada. La Realidad de la Ayuda en la Comunidades Autónomas* (p.46). La Realidad de la Ayuda 2013. España. Disponible en: <http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/cooperacionAutonomica.pdf> (2015, 2 de enero).

Peralta, Henry A. (2015, 8 de marzo). *La Gestión del Riesgo de Desastres como Política de Desarrollo en Colombia Post-Hyogo 2015*. Ciudades Resilientes Colombia (Mensaje de Blog). Colombia. Disponible en: <http://ciudadesresilientescol.blogspot.com/2015/03/la-gestion-del-riesgo-de-desastres-como.html>.

Pérez Daza, Alicia. (2011, 31 de enero). *La Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco de la Cooperación Española* (p.31). Informe N°6 del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Madrid, España. Disponible en: <http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/informes/descargas/informe6.pdf> (2014, 9 de agosto).

Pérez Daza., Alicia y Rey Marcos, Francisco. (2011, 26 de enero). *La reducción del riesgo de desastres: ¿Elemento Clave dentro de las Estrategias de los Actores de Cooperación de la Comunidad de Madrid?* (p.75). Análisis de la situación y propuestas. Cuaderno N°15 del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Madrid, España. Disponible en:
<http://www.iecah.org/web/images/stories/boletin/reseas/Cuaderno15.pdf>.

Pérez de Armiño, K. (2000). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* (Vol. 1). Bilbao, España: Icaria; Hegoa. Disponible en:
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44> (2013, 26 de octubre).

Pérez de Armiño, K. y Abrisketa, J. (2000). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Acción Humanitaria: Concepto y Evolución. Barcelona: Icaria. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>.

Pérez, Milagros. (2006, julio-diciembre). El Desarrollo Local Sostenible. *ECONOMÍA Y DESARROLLO* (en línea), 140(2), 60-70. Disponible en:
www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/09398.pdf (2014, 10 de octubre).

Porter, Michael y Kramer, Marck. (2011, enero-febrero). La Creación del Valor Compartido. *HARRVARD BUSINESS REVIEW AMERICA LATINA*, (en línea), Reimpresión (R1101C-E), 1-18. Disponible en:
<http://www.filantropiatransformadora.org/attachments/article/198/Shared%20Value%20in%20Spanish.pdf> (2014, 19 de septiembre).

PREVENCIÓN DE DESASTRES EN LA COMUNIDAD ANDINA (PREDECAN), SOCIEDAD ALEMANA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (GIZ) y CONFEDERACIÓN SUIZA. (2011). *Generando Capacidades para la Gestión del Riesgo y adaptación a Cambio Climático. Segundo Concurso de investigación 2007- 2008* (p.25). Lima. Recuperado el 24 de febrero de 2014, de

http://www.infoandina.org/sites/default/files/publication/files/generando_capacidades_para_la_gestion_del_riesgo_y_adaptacion_al_cambio_climatico.pdf.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). (2005). *Invirtiendo en el Desarrollo: Un Plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (p.362). Nueva York. Disponible en:
<http://www.unmillenniumproject.org/documents/spanish-frontmatter-highres.pdf>.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). (2011, abril-mayo). Gobernar también es anticiparse. *HECHOS DE PAZ* (en línea), 59, 1-25. Disponible en: <http://pnud.org.co/hechosdepaz/echos/pdf/59.pdf>.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). (2012). *Evaluación del Riesgo* (p.10). Disponible en: <http://crmi-undp.org/documents/documentos/167.pdf> (2014, septiembre).

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (ONU-Habitat). (2009). *Presentación Gestión de Desastres*, (en línea). Rio de Janeiro, Brasil. Disponible en:
http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=33 (2013, 13 de junio).

RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA (LA RED). (1992, agosto). *Agenda de Investigación y Constitución Orgánica* (p.27). Costa Rica. Disponible en:
<http://www.desenredando.org/public/libros/1992/agenda/AgendaDeInvestigacion-1.0.0.pdf>.

Rey Marcos, Francisco (2008, 1 de mayo). *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo* (p.110). Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de

Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. Madrid, España. ISBN: 978-84-8347-042-8. Disponible en: http://www.aecid.es/Centro-documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/DES_AH.pdf (2014, 13 de agosto).

Rodríguez, John. (2006, marzo). Las Relaciones Bilaterales Colombia-España. *ECONOMÍA Y DESARROLLO*, (en línea), 5(1), 141-154. Universidad Autónoma de Colombia. Disponible en: <http://www.fuac.edu.co/revista/V5N1MAR2006/6%20%20RELACIONES.pdf> (2014, 22 de julio y 18 de octubre).

Sanahuja, José Antonio. (2001). Cooperación al desarrollo y globalización: entre la beneficencia pública internacional y el estado de bienestar mundial. Ponencia. Madrid. Disponible en: http://www.fongdcam.org/manuales/educaciondesarrollo/datos/docs/A_docs/5_2_Beneficencia%20o%20welfare.pdf (2013, 10 de julio 10).

Sandoval, Carlos. (1996). *Investigación Cualitativa* (p.311). Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).

SECRETARIA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (SECI). (2005). *Plan Director de la Cooperación Española 2005 - 2008* (p.123). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. España. Disponible en: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director0508_Esp.pdf (2014, 12 de octubre).

SECRETARIA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (SECI). (2006). *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006* (p.88). Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid, España. ISBN: 84-7232-972-0. Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PACI2006.pdf>

SECRETARIA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (SECI). (2007) *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo* (p.110) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid, España. ISBN: 978-84-8347-042-8 Disponible en: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/DES_AH.pdf (2014, 13 de agosto).

SECRETARIA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (SECI). (2009, diciembre). *Plan Director de la Cooperación Española 2009 - 2012* (1a. ed., p.271). Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid, España. Disponible en: http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1_PlanDirector_LR.pdf (2014, 8 de octubre).

SECRETARIA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (SECI). (2011, marzo). *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2011* (p.139). Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid, España. Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/2011PACI.pdf> (2014, 19 de agosto).

SECRETARIA GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (SGCID). (2013). *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016* (p.78). Parlamento y Consejo de Cooperación. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. España. Disponible en: [http://www.aecid.es/Centro-documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Comunicacion%202015%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola%20\(2\).pdf](http://www.aecid.es/Centro-documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Comunicacion%202015%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola%20(2).pdf) (2014, 31 de mayo).

SECRETARIA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA (SECIPI). (2000, noviembre). *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004* (p.45) Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, España. Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro->

Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director2001-2004.pdf (2014, 10 de agosto).

SECRETARIA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA (SECIPI). (2002). *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2002* (p.50). Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, España. Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/plan2002.pdf> (2014, 23 de junio).

SECRETARIA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA (SECIPI). (2004). *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2004* (p.64). Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, España. Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PACI2004.pdf> (2014, 18 de agosto).

SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (SG CAN). (2009, septiembre). *Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres* (1a. ed., p.40). Decisión N° 713 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Lima, Perú. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/EAPAD+ESP.pdf>.

Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. (Trad. de Rabasco, Esther y Toharia, Luis). Barcelona, España: Editorial Planeta, S.A (Original en inglés, 1999).

Serra, Albert. (2008). *Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales. La Aportación de la Cooperación Descentralizada Pública Directa* (N°5, p.249). Colección de Estudios de Investigación. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina UE-AL. Barcelona, España. Disponible en: http://observ-oed.org/sites/observ-oed.org/files/publicacion/docs/441_229.pdf (2014, 19 de abril).

Simon, David. (Ed.) (2006). *Fifty Key Thinkers on Development*. London: Routledge Companion to Global Economics, Taylor & Francis Group. Disponible en: <http://www.amazon.com/Fifty-Thinkers-Development-Routledge-Guides/dp/0415337909> (2014, 4 de noviembre).

SOCIEDAD ALEMANA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (GIZ), ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (EIRD) et al. (2011, marzo). *Lecciones Aprendidas de la Gestión del Riesgo en Procesos de Planificación e Inversión para el Desarrollo* (p.126). A. Lavell (Ed.). Memoria del Taller Internacional. Lima, Perú. Disponible en: http://www.eird.org/publicaciones/Lecciones_de_riesgo_VF9-1.pdf. (2015, 3 de enero)

Tassara, C. (2011, julio-diciembre a). Objetivos de Desarrollo del Milenio, Políticas Públicas y Desarrollo Humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia. *INVESTIGACIÓN & DESARROLLO* (en línea), 19(2). Disponible en: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/viewArticle/3296/4618>.

Tassara, C. (2011, 23-25 de marzo b). Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo. *UNAULA* (en línea), (31), 41-97. Disponible en: http://www.academia.edu/1292459/Paradigmas_actores_y_pol%C3%ADticas._Breve_historia_de_la_cooperaci%C3%B3n_internacional_al_desarrollo.

III Plan Director de la Cooperación Valenciana (2014-2017) (2014, 1 de abril). Acuerdo de 28 de marzo de 2014, del Consell. En *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana* N° 7245, (en línea). Consellería de Bienestar Social. Disponible en: http://www.bsocial.gva.es/documents/610754/712367/2014_PDCV.pdf/693cc20e-6f2e-4f93-aa33-a59b4bdacf13 (2014, octubre).

Torrico, Gualberto; Ortiz Cañipa, Sonia; Salamanca, Luis A. y Quiroga, Roguer. (2008, junio). *Los Enfoques Teóricos del Desastre y la Gestión Local del Riesgo* (1a. ed., p.84).

Construcción Crítica del Concepto. Bolivia. Disponible en: <http://www.eird.org/cd/herramientas-recursos-educacion-gestion-riesgo/pdf/spa/doc17856/doc17856-contenido.pdf> (2014, septiembre).

Unceta, Koldo. (2012, 30 de diciembre). Presente y futuro de la Cooperación al Desarrollo: Entre el debate de la eficacia y las dudas sobre su pertinencia. *ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA* (en línea), 30(3), 803-810. ISSN 1133-319. Disponible en: <http://www.revista-eea.net/documentos/30314.pdf> (2014, 13 de diciembre).

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD), AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (APC-Colombia) y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MRE). (2013, junio). *Plan Estratégico de Cooperación Internacional 2013 - 2014* (p.37). Gestión del Riesgo de Desastres. Bogotá. <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Plan-Estrategico-CI-UNDGR-1.pdf> (2014, 4 de febrero).

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. (UNGRD). (2013 a, julio). *Estandarización de Ayuda Humanitaria de Colombia* (p.267). Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNPAD). Colombia. ISBN: 978-958-57631-2-8. Disponible en: http://cedir.gestiondelriesgo.gov.co/dvd/archivospdf/3-Ayuda_Humanitaria_Colombia.pdf.

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD). (2013 b, diciembre). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2013-2025 “Una Estrategia de Desarrollo”* (versión final) (p.31). Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNPAD). Colombia. Disponible en: <http://www.sigpad.gov.co/sigpad/pngrd/> (2014, 4 de febrero).

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD). (2015 a). *Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*, (en línea). Colombia.

Disponible en: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx> (2014, 10 de junio).

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. (UNGRD). (2015 b). *Cooperación Internacional*, (en línea). Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNPAD). Colombia. Disponible en: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Cooperaci%C3%B3n%20Internacional.aspx> (2014, 4 de febrero).

United Nations, Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). (2010, march). *Good Practices and Lessons Learned. A contribution to the "Making Cities Resilient"*. Local Governments and Disaster Risk Reduction Campaign. Geneva, Switzerland.

Velásquez, A. R. (1997). *"Fortalecimiento de las finanzas públicas en 5 municipios del Pacífico Colombiano. Análisis del impacto de la descentralización en pequeñas localidades"*. Santiago de Cali, Valle del Cauca, Colombia: FESCOL, Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Alcaldía de Santiago de Cali.

Velásquez, Amparo., Peralta, Henry A. y Enciso Herrera, Fernando (2013, noviembre). *Territorios resilientes: Guía para el Conocimiento y la Reducción del Riesgo de Desastre en los Municipios Colombianos*. Federación Colombiana de Municipios (FCM). Bogotá. ISBN: 159976.

Vicente Morales, Eva. (2008). Adaptación Española del Juego Riesgolandia. *REVISTA DE AYUDA EN ACCIÓN* (en línea), (3), 42-42. Madrid, España. Disponible en: http://www.ayudaenaccion.org/contenidos/documentos/publicaciones/28936_2122008144436.pdf (2014, 23 de febrero).

Wilches-Chaux, Gustavo. (1993). Vulnerabilidad física, económica, política, social, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional. En A. Maskrey (comp.),

Los Desastres no son Naturales (pp. 11-44). La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED). Bogota: Tercer Mundo Editores.

Wilches-Chaux, Gustavo. (2008). Fuentes de Recursos Complementarios. En Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (EIRD) (comp.), *La Gestión del Riesgo de Desastres Hoy: Contextos Globales, Herramientas Locales* (pp.202-206). San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.eird.org/gestion-del-riesgo/>.

Zapata, Eugene. (2008). *Dinámicas de Articulación Internacional a Iniciativa de los Gobiernos Locales: Panorámica actual y retos a futuro* (p.26). Tercera Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina UE-AL. Barcelona, España. Disponible en: http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/409_212.pdf.

ANEXOS

Anexo 1: Encuesta de municipios

| ENCUESTA PARA ALCALDIAS COLOMBIANAS | | | | |
|--|---------------------|-----------------------|---------------|------|
| Nota: La Encuesta está dirigida a las Alcaldías Colombianas que actualmente tengan o hayan realizado COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL con Ayuntamientos Españoles. | | | | |
| Nº Encuesta: | Fecha | | | |
| Nombre del Municipio: | | | | |
| Persona Entrevistada: | | | | |
| Cargo o función que desempeña: | | | | |
| Tiene infraestructura y personal especializado para hacer las acciones de cooperación descentralizada? Si ___ No ___ Se está preparando ___ | | | | |
| Años de experiencia del municipio en: Cooperación Municipal: _____ (años) , Cooperación Municipal DIRECTA _____ (años) | | | | |
| 1. ORIENTACION DE LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL CON LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS | | | | |
| Cuáles son los actores sociales, generalmente elegidos por los Ayuntamientos Españoles, como los grupos meta municipales en Colombia, como objetivo de la cooperación Descentralizada Municipal Directa? | | | | |
| <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> Marque con X Marque con X </div> | | | | |
| Administración Municipal | | Cooperativas | | |
| ONG Municipales | | Asociaciones | | |
| Universidades | | Otras | | |
| Sindicatos | | Cuales? | | |
| Grupos investigación | | | | |
| 2. ACTIVIDADES DE LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO CON MUNICIPIOS COLOMBIANOS | | | | |
| Relacione TODAS las acciones y proyectos de Cooperación Municipal DIRECTA realizados por Ayuntamientos Españoles con su Alcaldía Municipal, entre la década de los 90 hasta el 2013. Llene la siguiente matriz con: el nombre del Ayuntamiento y del proyecto, el objetivo del mismo, costo de la inversión en Euros y los años en que se ha realizado. | | | | |
| Nombre Ayuntamiento | Nombre del proyecto | Objetivo del Proyecto | Costo (Euros) | Años |
| | | | | |
| | | | | |

| | |
|--|--|
| 3. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA COOPERACION DESCENTRALIZADA MUNICIPAL DIRECTA | |
| 3.1 Las acciones de Cooperación Municipal Directa que acepta de Ayuntamientos Españoles están inscritas en un Plan Estratégico de cooperación de su municipio o de Colombia? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 3.2 Las acciones recibidas de cooperación Municipal directa , por su Alcaldía, de Ayuntamientos españoles , generalmente, son trabajados desde los siguientes instrumentos: <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>Planes</div> <div>Si___ No___ Algunas veces ___</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>Programas</div> <div>Si___ No___ Algunas veces ___</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>Proyectos</div> <div>Si___ No___ Algunas veces ___</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>Acciones puntuales</div> <div>Si___ No___ Algunas veces ___</div> </div> | |
| 3.3 Las actividades propuestas y ejecutadas por la cooperación Directa del Ayuntamiento, generalmente, corresponde a las necesidades formuladas por su alcaldía municipal? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 3.4 Las buenas prácticas tomadas de las actividades desarrolladas de los procesos de cooperación Municipal, realizados entre su municipio y el Ayuntamiento, son sistematizadas? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 3.5 Los grupos metas participan en la elección de las acciones de cooperación Municipal directa propuestas por el Ayuntamiento español? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 3.6 La alcaldía municipal hace seguimiento y evaluación de las acciones de cooperación Municipal directa que desarrolla el ayuntamiento Español en su territorio? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 4. MARCO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL | |
| La cooperación Municipal directa que recibe la Alcaldía municipal de parte del Ayuntamiento español, en el marco de la Gestión del Riesgo de desastre, generalmente, está orientada hacia: <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>4.1 El conocimiento de las amenazas del territorio?</div> <div>Si___ No___ Algunas veces ___</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>4.2 Las acciones para la reducción de las amenazas en el territorio?</div> <div>Si___ No___ Algunas veces ___</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>4.3 Los Estudios y análisis sobre el conocer del riesgo en el territorio?</div> <div>Si___ No___ Algunas veces ___</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>4.4 Las Acciones para reducir el Riesgo en el territorio?</div> <div>Si___ No___ Algunas veces ___</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>4.5 La Ayuda Humanitaria post- desastre en el territorio?</div> <div>Si___ No___ Algunas veces ___</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div>4.6 Las Actividades y propuestas para el aumento de la resiliencia en el territorio?</div> <div>Si___ No___ Algunas veces ___</div> </div> <div>4.7 Otras.</div> <div>Cuales? _____</div> <div>_____</div> <div>_____</div> <div>_____</div> <div>_____</div> <div>_____</div> <div>_____</div> <div>_____</div> <div>_____</div> | |

| | |
|---|--|
| 5. Escoja la alternativa que mejor defina, para su Municipio, los diferentes factores de riesgos (marque con una X) | |
| 5.1 Amenaza: A1. Es un elemento que puede causar daño en un tiempo y lugar a una estructura física o grupo humano. _____ B2. Es un Riesgo que puede ocurrir de manera imprevista. _____ C3. Es un factor intrínseco de una estructura. _____ C4. No la tiene definida _____ | |
| 5.2 Riesgo: B1. Es la posibilidad de pérdida o daños frente a una amenaza. _____ B2. Es una amenaza a punto de ocurrir en un tiempo y lugar. _____ C3. Es un fenómeno natural con el que hay que coexistir en los territorios con amenazas. _____ C4. No la tiene definida. _____ | |
| 5.3 Vulnerabilidad C1. Daños o pérdidas que pueden presentarse frente a un evento físico peligroso, natural o socio natural. _____ C2. Fragilidad física, económica, social, ambiental e institucional que tiene una comunidad para sufrir efectos adversos cuando un evento físico peligroso se presente. _____ C3. Es la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que causan daño. _____ C4. No la tiene definida _____ | |
| 5.4 Desastre E1. Es el resultado del riesgo no manejado al presentarse al confluir una vulnerabilidad frente a una amenaza. _____ E2. Es un fenómeno de la naturaleza (sismo, erupción volcánica, deslizamiento, etc.) _____ E3. Es la furia de la naturaleza, un evento que es natural _____ C4. No la tiene definida _____ | |
| 5.5 Resiliencia F1. Capacidad de resistir, adaptarse, recuperarse de forma rápida y eficaz frente la ocurrencia de una amenaza. _____ F2. Susceptibilidad de un grupo social de ser afectado por una amenaza. _____ F3. Posibilidad de atender un desastre de forma rápida y oportuna. _____ C4. No la tiene definida _____ | |
| 6. PROCESOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL | |
| En cuales de las siguientes 5 líneas esenciales, del Marco de Acción de Hyoho (MAH), su Alcaldía ha recibido acciones DIRECTAS de cooperación descentralizada de Ayuntamientos Españoles? | |
| 6.1 Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad Nacional y Municipal dotada de una sólida base institucional para la aplicación. Si _____ No _____ Algunas veces _____ | |
| 6.2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana. Si _____ No _____ Algunas veces _____ | |
| 6.3 Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel. Si _____ No _____ Algunas veces _____ | |
| 6.4 Reducir los factores de riesgo subyacentes. Si _____ No _____ Algunas veces _____ | |
| 6.5 Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz. Si _____ No _____ Algunas veces _____ | |
| 7. Identifique las acciones que la Alcaldía Municipal haya recibido de LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL realizadas por Ayuntamientos españoles, para el <u>Conocimiento en Gestión del riesgo de desastres</u> en el marco del desarrollo territorial. De ser la respuesta, <u>si y alguna veces</u> establezca las actividades, los años en que se ejecutó y la Alcaldía Colombiana donde se hizo: | |

| ACTIVIDADES | AÑOS | ALCALDIA MUNICIPAL |
|--|------|--------------------|
| 7.1 Se han realizado acciones para el Conocimiento, investigación, monitoreo, evaluación sobre amenazas de origen naturales? Si___ No___ Algunas veces ___ Si es positivo, identifique sobre cuales amenazas se trabaja: Inundación ___Vulcanismo ___Sismos ___ Deslizamientos ___ Otros, Cuáles? _____ _____ | | |
| 7.2 Los Estudios sobre la inclusión, en la gestión del riesgo de desastre, de los sectores sociales de género, edad, raza, cultura? Si___ No___ Algunas veces ___ | | |
| 7.3 La Investigación o estudios para promover entre los productores, del sector rural, el acceso a la información y la formación para que puedan desarrollar acciones frente cambio climático. Si___ No___ Algunas veces ___ | | |
| 7.4 El Desarrollo de acciones para que en los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipales se incluya el enfoque de gestión de riesgos de desastres? Si___ No___ Algunas veces ___ | | |
| 7.5 Los Estudios sobre la calidad del ambiente (agua, tierra, suelo) del municipio? Si___ No___ Algunas veces ___ | | |
| 7.6 La Evaluación de riesgos de la ubicación de viviendas, infraestructura, edificaciones sociales como hospitales, escuelas, puertos, aeropuertos para que no estén en lugares peligrosos? Si___ No___ Algunas veces ___ | | |
| 7.7 Otras? Cuales? _____ _____ _____ | | |
| 8. Identifique las acciones de LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL que su Alcaldía Municipal ha recibido de Ayuntamientos españoles, para la mitigación o Reducción del Riesgo de Desastre (intervención prospectiva o correctiva) con miras a la sostenibilidad del desarrollo económico productivo, político institucional, socio cultural o ambiental de su territorio. De ser la respuesta, si y alguna veces establezca las actividades, los años en que se ejecutó y la Alcaldía Colombiana donde se hizo: | | |
| ACTIVIDADES | AÑOS | ALCALDIA MUNICIPAL |
| 8.1 La Construcción de diques para reducir el desbordamiento de ríos. Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| 8.2 El uso de técnicas, diseños y materiales de construcción para resistir diferentes amenazas? Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| 8.3 El desarrollo de medidas de protección de recursos naturales: agua, la tierra, el aire, los bosques, la fauna, y los ecosistemas? Si___ No___ Algunas veces ___ | | |
| 8.4 El Impulso al cumplimiento de normativas municipales para reasentar poblaciones de áreas que estén expuestas a amenazas de origen natural? Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| 8.5 El acceso a recursos o medios de vida para la población en situación de vulnerabilidad? Si___ No___ Algunas veces___ | | |

| | | |
|---|------|--------------------|
| 8.6 El reforzamiento físico de escuelas, hospitales, edificios públicos, viviendas?. Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 8.8 La creación de activos (familiares, sociales) y reservas, reforzar redes de apoyo mutuo familiares o comunitarios para crear resiliencia entre la población vulnerable? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 8.9 La búsqueda en los territorios de alternativas de producción frente a la variabilidad climática? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 8.10 La organización comunitaria y de base en los territorios para la construcción de resiliencia social? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 8.11 La evaluación del riesgo de desastres en los territorios como acciones previas de planificación o antes de la ocurrencia de un desastre? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 8.12 El Incentivo a la Alcaldía que invirtiera en la Protección de los medios de vida de la población?. Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 8.13 La mejora el acceso de la infraestructura y servicios públicos (energía, agua potable) y sociales (educación, salud, recreación) de las comunidades? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 8.14 El impulso a las Alcaldías a la creación de Sistemas de Alerta Temprana en los territorios en riesgo? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 8.15 La realización de la transferencia del riesgo mediante la adquisición de seguros colectivos para la población? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 9. Establezca cuales son las acciones de LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL que su Alcaldías ha recibido de Ayuntamientos españoles para el Manejo de Desastres (respuesta, la rehabilitación y reconstrucción) de estos territorios. De ser la respuesta, si y alguna vez establezca las actividades, los años en que se ejecutó y la Alcaldía Colombiana donde se hizo: | | |
| ACTIVIDADES | AÑOS | ALCALDIA MUNICIPAL |
| 9.1 Capacitación en Simulaciones y simulacros con participación de todos los actores sociales municipales? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 9.2 Organización comunitaria en los territorios como primeros respondientes ante desastres? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 9.3 Ayuda Humanitaria ante emergencia y desastres? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 9.4 Acciones de Prevención (administrativas, legales, técnicas, organizativas, etc.) hechas con anticipación para reducir el impacto adverso de una amenaza. Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 9.5 Preparativos de grupos de rescate con capacitación y dotaciones para la atención y la respuesta? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 9.6 Planes de preparativos mediante el pronóstico y la toma de medidas ante una amenaza inminente, evaluación de las condiciones de vulnerabilidad de una Municipalidad o comunidad a través de conocimientos, advertencias y experiencias previas asegurando la reacción planificada. Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 9.7 Acciones de Planificación de la capacidad efectiva de reacción de respuesta ante un desastre? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| 9.8 Rehabilitación, mediante acciones transitorias para restablecer los servicios vitales de funcionamiento, la infraestructura básica y mitigar los efectos en una sociedad o comunidad afectada por un desastre? Si__ No__ Algunas veces__ | | |

| ENCUESTA PARA AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES | | | | |
|--|---------------------|-----------------------|---------------|------|
| Nota: La Encuesta está dirigida a los Ayuntamientos Españoles que actualmente tengan o hayan realizado LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL con Alcaldías Colombianas. | | | | |
| N° Encuesta: | | Fecha | | |
| Nombre del Municipio: | | | | |
| Persona Entrevistada: | | | | |
| Cargo o función que desempeña: | | | | |
| Tiene infraestructura y personal especializado para hacer las acciones de cooperación descentralizada? Si ___ No___ Se está preparando ___ | | | | |
| Años de experiencia del Ayuntamiento en: Cooperación Municipal: _____ (años), Cooperación Municipal DIRECTA _____ (años) | | | | |
| | | | | |
| 1. ORIENTACION DE LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL CON LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS | | | | |
| Cuáles son los actores sociales, generalmente elegidos por los Ayuntamientos Españoles, como los grupos meta municipales en Colombia, como objetivo de la cooperación Descentralizada Municipal Directa? | | | | |
| Marque con una X | | Marque con una X | | |
| Administración Municipal | | Cooperativas | | |
| ONG Municipales | | Asociaciones | | |
| Universidades | | Otras | | |
| Sindicatos | | Cuales? | | |
| Grupos investigación | | | | |
| | | | | |
| 2. ACTIVIDADES DE LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO CON MUNICIPIOS COLOMBIANOS | | | | |
| Relacione TODAS las acciones y proyectos de COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL realizado por su Ayuntamiento con Alcaldías Colombianas, entre la década de los 90 hasta el 2013. Rellene la siguiente matriz con: el nombre del Ayuntamiento y del proyecto, el objetivo del mismo, costo de la inversión en Euros y los años en que se ha realizado. | | | | |
| Nombre Alcaldía | Nombre del proyecto | Objetivo del Proyecto | Costo (Euros) | Años |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

| | |
|--|--|
| 3. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL | |
| 3.1 Las acciones de Cooperación Municipal Directa, desde su Ayuntamiento, están inscritas en un Plan Estratégico de cooperación del mismo? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 3.2 Las acciones propuestas para la cooperación Municipal directa realizada por su Ayuntamiento con los municipios Colombianos, generalmente, son trabajados desde los siguientes instrumentos: Planes Si___ No___ Algunas veces ___ Programas Si___ No___ Algunas veces ___ Proyectos Si___ No___ Algunas veces ___ Acciones puntuales Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 3.3 Las actividades propuestas y ejecutadas por la cooperación Directa del Ayuntamiento, generalmente, corresponde a las necesidades a resolver por el municipio Colombiano? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 3.4 Las buenas prácticas tomadas de las actividades desarrolladas de los procesos de cooperación Municipal, realizados entre su Ayuntamiento y los municipios Colombianos, son sistematizadas? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 3.5 Los actores sociales del municipio (socios Municipales o grupos metas) participan en la elección de las acciones de cooperación Municipal directa propuestas por su Ayuntamiento? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 3.6 El seguimiento y evaluación de las acciones de cooperación Municipal directa, con las Alcaldías Colombianas, es realizado por su Ayuntamiento? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 4. MARCO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL | |
| Las acciones de su Ayuntamiento en cooperación Municipal directa, en el marco de la Gestión del Riesgo de desastre, realizadas en favor de las Alcaldías Colombianas está orientada hacia: | |
| 4.1 El conocimiento de las amenazas del territorio? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 4.2 Las acciones para la reducción de las amenazas en el territorio? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 4.3 Los Estudios y análisis sobre el conocer del riesgo en el territorio? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 4.4 Las Acciones para reducir el Riesgo en el territorio? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 4.5 La Ayuda Humanitaria post- desastre en el territorio? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 4.6 Las Actividades y propuestas para el aumento de la resiliencia en el territorio? Si___ No___ Algunas veces ___ | |
| 4.7 Otras. Cuales? _____ _____ | |
| 5. Escoja la alternativa que mejor defina, para su Ayuntamiento, los diferentes factores de riesgos (marque con una X) | |
| 5.1 Amenaza: A1. Es un elemento que puede causar daño en un tiempo y lugar a una estructura física o grupo humano. _____ B2. Es un Riesgo que puede ocurrir de manera imprevista. _____ C3. Es un factor intrínseco de una estructura. _____ C4. No la tiene definida _____ | |
| 5.2 Riesgo: B1. Es la posibilidad de pérdida o daños frente a una amenaza. _____ B2. Es una amenaza a punto de ocurrir en un tiempo y lugar. _____ C3. Es un fenómeno natural con el que hay que coexistir en los territorios con amenazas. _____ C4. No la tiene definida _____ | |

| | <p>5.3 Vulnerabilidad C1 Daños o pérdidas que pueden presentarse frente a un evento físico peligroso, natural o socio natural. ____ C2. Fragilidad física, económica, social, ambiental e institucional que tiene una comunidad para sufrir efectos adversos cuando un evento físico peligroso se presente. ____ C3. Es la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que causan daño. ____ C4. No la tiene definida ____</p> <p>5.4 Desastre E1. Es el resultado del riesgo no manejado al presentarse al confluir una vulnerabilidad frente a una amenaza. ____ E2. Es un fenómeno de la naturaleza (sismo, erupción volcánica, deslizamiento, etc.) ____ E3. Es la furia de la naturaleza, un evento que es natural ____ C4. No la tiene definida ____</p> <p>5.5 Resiliencia F1. Capacidad de resistir, adaptarse, recuperarse de forma rápida y eficaz frente la ocurrencia de una amenaza. ____ F2. Susceptibilidad de un grupo social de ser afectado por una amenaza. ____ F3. Posibilidad de atender un desastre de forma rápida y oportuna. ____ C4. No la tiene definida ____</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|--------------------|--|-------------|------|--------------------|---|--|--|---|--|--|--|--|--|---|--|--|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p align="center">6. PROCESOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <p>Cuáles de las siguientes 5 líneas esenciales, del Marco de Acción de Hyoho (MAH), su Ayuntamiento desarrolla o promueve acciones Directas de cooperación Municipal con las Alcaldías Colombianas?</p> <p>6.1 Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad Nacional y Municipal dotada de una sólida base institucional para la aplicación. Si ____ No ____ Algunas veces ____</p> <p>6.2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana. Si ____ No ____ Algunas veces ____</p> <p>6.3 Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel. Si ____ No ____ Algunas veces ____</p> <p>6.4 Reducir los factores de riesgo subyacentes. Si ____ No ____ Algunas veces ____</p> <p>6.5 Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz. Si ____ No ____ Algunas veces ____</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <p>7. Identifique las acciones de COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL que su Ayuntamiento impulso o realizo, en Alcaldías Municipales Colombianas, para el Conocimiento en Gestión del riesgo de desastres en el marco del desarrollo territorial. De ser la respuesta, si y alguna veces establezca las actividades, los años en que se ejecutó y la Alcaldía Colombiana donde se hizo:</p> <table border="1" data-bbox="269 1318 1430 1860"> <thead> <tr> <th data-bbox="269 1318 1019 1360">ACTIVIDADES</th> <th data-bbox="1019 1318 1154 1360">AÑOS</th> <th data-bbox="1154 1318 1430 1360">ALCALDIA MUNICIPAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="269 1360 1019 1602"> 7.1 Se han realizado acciones para el Conocimiento, investigación, monitoreo, evaluación sobre amenazas de origen naturales? Si ____ No ____ Algunas veces ____ Si es positivo, identifique sobre cuales amenazas se trabaja: Inundación ____ Vulcanismo ____ Sismos ____ Deslizamientos ____ Otros, Cuáles? _____ _____ </td> <td data-bbox="1019 1360 1154 1602"></td> <td data-bbox="1154 1360 1430 1602"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="269 1602 1019 1675"> 7.2 Los Estudios sobre la inclusión, en la gestión del riesgo de desastre, de los sectores sociales de género, edad, raza, cultura? Si ____ No ____ Algunas veces ____ </td> <td data-bbox="1019 1602 1154 1675"></td> <td data-bbox="1154 1602 1430 1675"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="269 1675 1019 1770"> 7.3 La Investigación o estudios para promover entre los productores, del sector rural, el acceso a la información y la formación para que puedan desarrollar acciones frente cambio climático. Si ____ No ____ Algunas veces ____ </td> <td data-bbox="1019 1675 1154 1770"></td> <td data-bbox="1154 1675 1430 1770"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="269 1770 1019 1860"> 7.4 El Desarrollo de acciones para que en los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipales se incluya el enfoque de gestión de riesgos de desastres? Si ____ No ____ Algunas veces ____ </td> <td data-bbox="1019 1770 1154 1860"></td> <td data-bbox="1154 1770 1430 1860"></td> </tr> </tbody> </table> | | | ACTIVIDADES | AÑOS | ALCALDIA MUNICIPAL | 7.1 Se han realizado acciones para el Conocimiento, investigación, monitoreo, evaluación sobre amenazas de origen naturales? Si ____ No ____ Algunas veces ____ Si es positivo, identifique sobre cuales amenazas se trabaja: Inundación ____ Vulcanismo ____ Sismos ____ Deslizamientos ____ Otros, Cuáles? _____ _____ | | | 7.2 Los Estudios sobre la inclusión, en la gestión del riesgo de desastre, de los sectores sociales de género, edad, raza, cultura? Si ____ No ____ Algunas veces ____ | | | 7.3 La Investigación o estudios para promover entre los productores, del sector rural, el acceso a la información y la formación para que puedan desarrollar acciones frente cambio climático. Si ____ No ____ Algunas veces ____ | | | 7.4 El Desarrollo de acciones para que en los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipales se incluya el enfoque de gestión de riesgos de desastres? Si ____ No ____ Algunas veces ____ | | |
| ACTIVIDADES | AÑOS | ALCALDIA MUNICIPAL | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7.1 Se han realizado acciones para el Conocimiento, investigación, monitoreo, evaluación sobre amenazas de origen naturales? Si ____ No ____ Algunas veces ____ Si es positivo, identifique sobre cuales amenazas se trabaja: Inundación ____ Vulcanismo ____ Sismos ____ Deslizamientos ____ Otros, Cuáles? _____ _____ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7.2 Los Estudios sobre la inclusión, en la gestión del riesgo de desastre, de los sectores sociales de género, edad, raza, cultura? Si ____ No ____ Algunas veces ____ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7.3 La Investigación o estudios para promover entre los productores, del sector rural, el acceso a la información y la formación para que puedan desarrollar acciones frente cambio climático. Si ____ No ____ Algunas veces ____ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7.4 El Desarrollo de acciones para que en los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipales se incluya el enfoque de gestión de riesgos de desastres? Si ____ No ____ Algunas veces ____ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | | | |
|--|--|-------------|---------------------------|
| | 7.5 Los Estudios sobre la calidad del ambiente (agua, tierra, suelo) del municipio? Si___ No___ Algunas veces ___ | | |
| | 7.6 La Evaluación de riesgos de la ubicación de viviendas, infraestructura, edificaciones sociales como hospitales, escuelas, puertos, aeropuertos para que no estén en lugares peligrosos? Si___ No___ Algunas veces ___ | | |
| | 7.7 Otras? Cuales?_____ | | |
| | 8. Identifique las acciones de COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL que su Ayuntamiento impulso o realizo, con las Alcaldías Municipales Colombianas, para la mitigación o Reducción del Riesgo de Desastre (intervención prospectiva o correctiva) con miras a la sostenibilidad del desarrollo económico productivo, político institucional, socio cultural o ambiental. De ser la respuesta, si y alguna veces establezca las actividades, los años en que se ejecutó y la Alcaldía Colombiana donde se hizo: | | |
| | ACTIVIDADES | AÑOS | ALCALDIA MUNICIPAL |
| | 8.1 La Construcción de diques para reducir el desbordamiento de ríos. Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 8.2 El uso de técnicas, diseños y materiales de construcción para resistir diferentes amenazas? Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 8.3 El desarrollo de medidas de protección de recursos naturales: agua, la tierra, el aire, los bosques, la fauna, y los ecosistemas? Si___ No___ Algunas veces ___ | | |
| | 8.4 El Impulso al cumplimiento de normativas municipales para reasentar poblaciones de áreas que estén expuestas a amenazas de origen natural? Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 8.5 El acceso a recursos o medios de vida para la población en situación de vulnerabilidad? Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 8.6 El reforzamiento físico de escuelas, hospitales, edificios públicos, viviendas?. Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 8.8 La creación de activos (familiares, sociales) y reservas, reforzar redes de apoyo mutuo familiares o comunitarios para crear resiliencia entre la población vulnerable? Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 8.9 La búsqueda en los territorios de alternativas de producción frente a la variabilidad climática? Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 8.10 La organización comunitaria y de base en los territorios para la construcción de resiliencia social? Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 8.11 La evaluación del riesgo de desastres en los territorios como acciones previas de planificación o antes de la ocurrencia de un desastre? Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 8.12 El Incentivo a la Alcaldía que invirtiera en la Protección de los medios de vida de la población?. Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 8.13 La mejora el acceso de la infraestructura y servicios públicos (energía, agua potable) y sociales (educación, salud, recreación) de las comunidades? Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 8.14 El impulso a las Alcaldías a la creación de Sistemas de Alerta Temprana en los territorios en riesgo? Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 8.15 La realización de la transferencia del riesgo mediante la adquisición de seguros colectivos para la población? Si___ No___ Algunas veces___ | | |
| | 9. Establezca cuales son las acciones de COOPERACION OFICIAL DESCENTRALIZADA MUNICIPAL que su Ayuntamiento impulso o realizo con Alcaldías Colombianas, para el Manejo de Desastres (respuesta, la rehabilitación y reconstrucción) de estos territorios. De ser la respuesta, si y alguna veces establezca las actividades, los años en que se ejecutó y la Alcaldía Colombiana donde se hizo: | | |

| | ACTIVIDADES | AÑOS | ALCALDIA MUNICIPAL |
|--|---|------|--------------------|
| | 9.1 Capacitación en Simulaciones y simulacros con participación de todos los actores sociales municipales? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| | 9.2 Organización comunitaria en los territorios como primeros respondientes ante desastres? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| | 9.3 Ayuda Humanitaria ante emergencia y desastres? i__ No__ Algunas veces__ | | |
| | 9.4 Acciones de Prevención (administrativas, legales, técnicas, organizativas, etc.) hechas con anticipación para reducir el impacto adverso de una amenaza. Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| | 9.5 Preparativos de grupos de rescate con capacitación y dotaciones para la atención y la respuesta? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| | 9.6 Planes de preparativos mediante el pronóstico y la toma de medidas ante una amenaza inminente, evaluación de las condiciones de vulnerabilidad de una Municipalidad o comunidad a través de conocimientos, advertencias y experiencias previas asegurando la reacción planificada. Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| | 9.7 Acciones de Planificación de la capacidad efectiva de reacción de respuesta ante un desastre? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| | 9.8 Rehabilitación, mediante acciones transitorias para restablecer los servicios vitales de funcionamiento, la infraestructura básica y mitigar los efectos en una sociedad o comunidad afectada por un desastre? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| | 9.9 Reconstrucción como una oportunidad para transformar la situación generadora del desastre y enmarcarla en la gestión integral del desarrollo Municipal para avanzar hacia la sostenibilidad y la construcción de sociedades más Resilientes? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| | 9.10 Atención de desastres medianos o pequeños en municipios Colombianos? Si__ No__ Algunas veces__ | | |
| | Observaciones y comentarios: | | |

ANEXO 2: Ayuntamiento y Alcaldías

ENTES LOCALES CON RELACIONES INTERNACIONALES ESPAÑA - COLOMBIA

Cooperación Descentralizada y Hermanamientos

ESPAÑA

| MUNICIPIO | CORREOS ELECTRONICOS |
|------------------------|---|
| Madrid | contacto@reduniversitaria.es promocionexterior@madrid.es |
| Alcobendas | alcaldia@aytoalcobendas.org |
| Pinto | pinto@ayto-pinto.es |
| Tres Cantos | alcaldia@tres-cantos.org |
| Alarcón | info@ayto-alcorcon.es |
| Leganés | 010@leganes.org |
| Getafe | alcaldia@ayto-getafe.org |
| Móstoles | http://https://servicios.mostoles.es/BuzonCiudadano |
| Pozuelo/Alarcón | buzondelciudadano@pozuelodealarcon.org |
| Rivas-Vacia/Madrid | alcaldia@rivas-vaciamadrid.org |
| Torrejón/ Ardoz | alcaldia@ayto-torreon.es |
| Bilbao | cooperacion@ayto.bilbao.net |
| Getxo | euskalfondoa@euskalfondoa.org |
| Vitoria-Gasteiz | informacion@vitoria-gasteiz.org |
| Donostia/San Sebastián | udala_erregistroa@donostia.org |
| Irun | sac.010@irun.org |
| Lasarte-Oria | udala@lasarte-oria.org |
| Rentería (Errentería) | webmaster@errenteria.net |
| Palma de Mayorca | batlia@a-palma.es |
| Barcelona | bi@mail.bcn.es |
| Terrassa | Jordi.ballart@terrassa.cat |
| Sabadell | alcaldia@ajsabadell.es |
| Sitges | |

| | |
|-----------------------------|--------------------------------------|
| Sant Cugat del Vallès | bustiaciudadana@santcugat.cat |
| Tarragona | ajuntament@tarragona.cat |
| Girona | ajuntamentinforma@ajgirona.cat |
| Lerida (Lleida) | |
| Guadalajara | ajuntament@talam.ddl.net |
| Albacete | correo@tordoia.dicoruna.es |
| Toledo | alcaldia@ayto-toledo.com |
| Gijón | alcaldia@gijon.es |
| Oviedo | ayuntamiento@oviedo.es |
| Pamplona | pamplona@pamplona.es |
| Tudela | sac010@tudela.es |
| Alicante | alcaldia@alicante-ayto.es |
| Benidorm | info@benidorm.org |
| Elche | secretaria@ayto-elche.es |
| Castellon de la Plana | aytolasotonera@aragon.es |
| Valencia | informacion@ayto-valencia.es |
| Zaragoza | webmunicipal@zaragoza.es |
| Cartagena | alcaldia@ayto-cartagena.es |
| Burgos | aytoburgos@aytoburgos.es |
| Valladolid | spa@ava.es |
| Palencia | informacion@aytopalencia.es |
| Albuquerque | webmaster@alburquerque.es |
| Sevilla | alcaldia@sevilla.org |
| Almeria | alcaldia@aytoalmeria.es |
| Cadiz | sugerencias@cadiz.es |
| Málaga | alcaldia@ayto-malaga.es |
| Córdoba | alcaldia@ayuncordoba.es |
| Belalcazar | ayuntamientodebelalcazar@hotmail.com |
| Granada | ayuntamiento@granada.org |
| Las Gábias | alcaldia@aytolasgabias.org |
| Santa Fé | info@santafe.es |
| Palos de la Frontera | sac@palosfrontera.com |

FUENTES DE INFORMACION:

<http://es.wikipedia.org/>

http://www.lawebmunicipal.com/municipiosdeespana/municipio/ c_Yohpun481yGOdtbZrKLrySbjrWot1GHud2VDMbv58

<http://www.webmalaga.com/organismos/ayuntamientos/>

<http://www.ayuntamiento.es/>

<http://www.aytos.org/index.php?com=16>

http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=PVIV_Generico_FA&cid=1142471105270&pageid=1142468481143&pagename=PortalVivienda%2FPVIV_Generico_FA%2FPVIV_pintarGenerico

<https://www.geniuzz.com/g/8-000-datos-emails-de-ayuntamientos-10513>

ENTES LOCALES CON RELACIONES INTERNACIONALES COLOMBIA - ESPAÑA

Cooperación Descentralizada y Hermanamientos

COLOMBIA

| Municipio | Correos Electrónicos |
|--------------------------|---|
| Medellín | www.medellin.gov.co |
| Medellín | abotero@acimedellin.org |
| Santa Fe de Antioquia | Frey20101@gmail.com agencia.cooperacion@santafeciudad.gov.co contactenos@santafedeantioquia-antioquia.gov.co secretariadeintegracionregional@santafe.gob.ar |
| San José de Apartado | contactenos@apartado-antioquia.gov.co |
| Distrito Especial Bogotá | Dirección Distrital de Relaciones internacionales Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá Tel: 3813000 Ext. 1086 |
| Guaduas | alcaldia@guaduas-cundinamarca.gov.co |
| Tenjo | alcaldia@municipiotenjo.gov.co |
| Cali | |
| Guadalajara de Buga | despacho@bugalagrande-valle.gov.co cooperacioninternacional@guadalajaradebuga-valle.gov.co |
| Palmira | alcaldia@palmira-valle.gov.co |
| Buenaventura | contactenos@buenaventura-valle.gov.co |
| Quibdó | alcaldia@quibdo-choco.gov.co |
| Tunja | alcaldia@tunja.gov.co |
| Popayán | alcaldia@popayan-cauca.gov.co |
| Pereira | despachoejecutivo@hotmail.com |

| | |
|--------------------------------|---|
| San José de Cúcuta | info@alcaldiadecucuta.gov.co |
| Pamplona | talentohumanopamplona@hotmail.com alcaldia@pamplona-nortedesantander.gov.co |
| Barranquilla | alcalde@alcaldiabarranquilla.gov.co atencionalciudadano@barranquilla.gov.co |
| Cartagena | despachocalde@alcaldiadecartagena.gov.co |
| San Juan de Pasto | despachopasto@gmail.com |
| Distrito de Santa marta | alcalde@santamarta-magdalena.gov.co |
| Ibagué | alcalde@alcaldiadeibague.gov.co |
| Honda | alcaldia@honda-tolima.gov.co lorenagobierno@gmail.com |
| Sebastián de Mariquita | alcaldiademariquita@gmail.com Se contacta con la Secretaría de gobierno bgobierno@sansebastiandemariquita-tolima.gov.co |
| Lérida | alcaldia@lerida-tolima.gov.co secretariadegobierno@lerida-tolima.gov.co |
| Manizales | desalcalde@alcaldiamanizales.gov.co |
| Neira | alcaldia@neira-caldas.gov.co planeacion@neira-caldas.gov.co |
| Belalcazar | alcaldia@belalcazar-caldas.gov.co |
| Tumaco | oficinadecooperacion-tumaco@hotmail.com |

ANEXO 3: Proceso Gestión Encuestas

Proceso de Gestión de encuestas de la cooperación descentralizada Pública Municipal entre España - Colombia

Este informe, es un indicador del trabajo realizado frente a las encuestas elaboradas enviadas a los municipios colombianos y a los ayuntamientos españoles, en el marco de la investigación **“La Cooperación Descentralizada Pública Municipal entre España y Colombia en el marco de la Gestión de Riesgos de Desastres”**.

Como resultado se encuentra el poco interés o prácticamente la atención nula que se obtuvo de los municipios y ayuntamientos planillados para ser encuestados.

Se adjunta cuadro, con el cual se relaciona los envíos de las encuestas a los municipios y ayuntamientos e incluso las escasas dos respuestas obtenidas.

| Fecha de envío | Respuestas Obtenidas | Municipio o ayuntamiento |
|---------------------|----------------------|-----------------------------|
| 20 Febrero de 2015 | 0 | - |
| 25 Febrero de 2015 | 0 | - |
| 05 Marzo de 2015 | 1 | Sant Cugat del Vallès |
| 13 Marzo de 2015 | 0 | |
| 20 Marzo de 2015 | 1 | Ayuntamiento de Tres Cantos |
| 31 Marzo de 2015 | 1 | Municipio de Tunja |
| 15 de Abril de 2015 | 0 | |
| 20 de Abril de 2015 | 0 | |

Encuesta Cooperación



Beth Meján (bethmej@sanctugat.cat) Agregar a contactos 10/03/2015
Para: andres.f.pedraza@outlook.com

Acciones

Buenos días

Des del ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès no sé estan realizando proyectos de cooperación actualmente en Colòmbia.

Adjunto un enlace en el que puedes encontrar información sobre la cooperación de distintos municipios:

http://www.femp.es/Portal/Front/Atencion_al_asociado/Comision_Detalle/_9CJy9Y2ZCoETgWRH4c6o00mvWm1oMMzmCSO0yOMPIPZ5PJN1jQVSO5lrxXSLEB-q36p55Pkp5zg1Xit-08yiwob0BAmy3ZvdrN0D6ouwjulTAPLO2h_P0fEnuVqsvqXJDs-n6kX8

Cordialmente

Beth Meján

Polítiques Socials- Cooperació

Ajuntament de Sant Cugat

Tel. 93 5657000 ext.2536

bethmej@sanctugat.cat

www.sanctugat.org

Aquest correu electrònic, així com qualsevol dels seus annexos, conté informació confidencial de l'Ajuntament de Sant Cugat. El seu contingut és per a ús exclusiu de les persones destinataries, conseqüentment no està permesa la seva difusió, còpia o utilització per terceres persones. Si ho heu rebut per error, si us plau notifiqueu-ho a qui us l'ha enviat i destruiu el missatge i tots els seus annexos o còpies. D'acord amb el que disposa la Llei Orgànica de Protecció de Dades de Caràcter Personal (LOPD), us informem que les vostres dades personals han estat incorporades al fitxer "atenció ciutadana", creat per l'Ajuntament amb la finalitat de gestionar la vostra petició i/o comunicació així com mantenir-vos informats sobre els serveis municipals que puguin ser d'interès. Per exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició previstos a la Llei us podeu adreçar a lpod@sanctugat.cat

RV: Respuesta colaboración con Colombia

↑ ↓ ✕



Patricia Sánchez Baños (patricia.sanchez@trescantos.es) · Agregar a contactos 24/03/2015 |>
Para: andres.f.pedraza@outlook.com ✉

Acciones ▾

Área de Solidaridad
Ayuntamiento de Tres Cantos

De: Patricia Sánchez Baños
Enviado: lunes, 23 de marzo de 2015 10:14
Para: andres.f.pedraza@outlook.com
Asunto: Respuesta colaboración con Colombia

Estimado Sr. :

Lamento que la información que le podemos aportar no le va ayudar mucho al objeto que nos ha transmitido.

Desde la Concejalía de Inmigración y Cooperación al Desarrollo, la información de que disponemos, en respuesta a su petición, es la siguiente:

1. En la actualidad no se tienen ayudas, en el marco de las relaciones internacionales descentralizadas, con municipios colombianos.
2. No se ha realizado convocatoria oficial para tal fin ni se mantiene ayuda vía Hermanamientos con municipios colombianos.

Aprovecho para enviar saludos cordiales,


Encuesta para tesis doctoral.

↑ ↓ ✕



Cooperación Internacional (cooperacioninternacional@tunja.gov.co) · Agregar a contactos 09/04/2015 |>
Para: andres.f.pedraza@outlook.com ✉

Acciones ▾

 cooperacioninternacional@tunja.gov.co es de confianza. Mostrar siempre el contenido.

Buen día:

Reciba un cordial saludo por parte de la Alcaldía Mayor de Tunja.

Nos permitimos informar que en la Alcaldía no se ha trabajado con ningún ayuntamiento de España temas de Gestión de Riesgo de Desastres. Solamente se han trabajado temas de ciencia y tecnología con Barcelona.

Estamos en disposición para colaborar en lo que requiera.

Saludos cordiales.

Iris Perilla M.

Enlace de Cooperación Internacional
Oficina Asesora de Planeación
Alcaldía Mayor de Tunja
D: Calle 19 9-95 Tunja (COL)
E: cooperacioninternacional@tunja.gov.co

ANEXO 4: Listado de Entrevistados

GRUPO DE EXPERTOS ENTREVISTADOS Y CRITERIOS DE SELECCIÓN

La escogencia de los consultados se realizó de acuerdo con la revisión de fuentes secundarias sobre investigadores en el tema, de sus análisis sobre la temática propuesta; así mismo por autores sugeridos por la dirección de esta investigación.

Los criterios de selección de los investigadores¹²⁰, tanto de Colombia como de España, se tomó en cuenta la experticia en los 2 temas de la investigación. Los criterios utilizados fueron los siguientes:

- En primea instancia, se identifican los autores que trabajan en la concepción amplia de la gestión del riesgo de desastres y desde esta perspectiva se mirará que tanto incluyen, dentro de su propio trabajo, la necesidad de la utilización de los diferentes agentes de la cooperación internacional o más específicamente la Cooperación Oficial al Desarrollo desde el ámbito local-municipal para dinamizar este enfoque.
- En segunda instancia, se orientó la consulta hacia autores o investigadores desde la perspectiva de la Cooperación al Desarrollo y Cooperación Descentralizada. En la evolución del análisis se consultó también a especialistas en Acción Humanitaria. En este caso también se busca que desde esta temática se realice la posible conexión, desde el ámbito municipal, con la gestión del riesgo de desastres¹²¹. La consulta se realizó con expertos y académicos tanto de Colombia como de España

En el cuadro siguiente se muestra el nombre del investigador, el correo de contacto un breve curriculum y el resultado de la gestión realizada frente a la consulta

¹²⁰ Se consultó también a Alan Lavell quien corresponde a un grupo diferente de país.

¹²¹ Donde dicha comprensión pasa por el manejo conceptual del riesgo, amenaza, vulnerabilidad y desastres. Como se ha venido viendo durante este capítulo la idea de que los desastres son naturales es un imaginario que está en la cabeza de los investigadores y de las administraciones locales. Eso puede ser una explicación de porqué no se juntas estos dos elementos. Cooperación descentralizada y GRD

ESPAÑA

Los correos para consultar a los entrevistados fueron enviados en dos ocasiones.

| Nombre | Contacto | Breve Curriculum | Resultado gestión |
|------------------------|--|---|-------------------|
| Jose Antonio Sanahuja | sanahuja@cps.ucm.es | Licenciado en Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid, España (1987). Master of Arts(MA) en Relaciones Internacionales, Universidad de las Naciones Unidas para la Paz, Costa Rica (1996). PhD. con honores en Ciencias Políticas (Relaciones Internacionales), Universidad Complutense de Madrid, España (1996). | Respondió |
| Terea Godoy | t.godoy@incidem.org | Licenciada en Farmacia en la Universidad de Sevilla, Experta en Desarrollo Local con Perspectiva de Género y Experta Universitaria en Inmigración, Exclusión y Políticas de Integración Social, así como otros cursos de formación relacionados con el ámbito de la cooperación internacional y la acción humanitaria. | Sin respuesta |
| Enrique del Olmo | olmoge@madrid.es | Economista y sociólogo con orientación hacia los diversos aspectos del desarrollo tanto en su visión local como internacional. Es uno de los principales impulsores de la cooperación descentralizada española. Ha sido Secretario General de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAAP). Actualmente, es Secretario del Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo Municipal (INCIDEM) | Respondió |
| Daniel García Gonzales | daniel.garcia@aeci.es | Sociólogo español Daniel García González, experto en asuntos municipales en Centroamérica y el Caribe, Asesor de la AECID en la Dirección de Cooperación para América Latina y el Caribe, actualmente Director Ejecutivo de la Fundación DEMUCA. | Sin respuesta |
| Guillermo Santander | guillermosantander@icei.u cm.es | Investigador asociado del Área de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) desde 2006 y Doctorando en Ciencia Política (especialidad en Relaciones Internacionales) en la | Sin respuesta |

| | | | |
|---|--|--|---------------|
| | | Universidad Complutense de Madrid (UCM). Licenciado en Sociología, Postgraduado en Ciencia Política, Máster en Desarrollo y Ayuda Internacional y Máster Oficial en Relaciones Internacionales (UCM). | |
| Jordi Castell i Masané Diputación de Barcelona | dal.cglu@diba.cat gutierrezca@diba.cat | Ex Director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona y Coordinador general de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III | Sin respuesta |
| Juana López Pagan | | Directora de Internacional y Cooperación de la FEMP. Académica (Pregrado y Posgrado) Licenciada en Derecho (1995-2000)Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, Escuela de Práctica Jurídica (2000-2001)Universidad Complutense de Madrid, Master en Derecho de la Unión Europea (2001-2002) Universidad Carlos III y Doctorando en Gobierno y Administración Pública (2005-)Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset | Sin respuesta |
| Johanna fernandez | johaferod@gmail.com | Investigadora de la Línea de Cooperación descentralizada del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación- Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la misma Universidad. | Sin respuesta |
| María Jesús Izquierdo Carballo. | mizquierdo1@hotmail.com | Licenciada en sociología, Consultora Internacional en Reducción de Riesgos de Desastres y Recuperación. Fue Responsable de gestión de riesgos y la ONG acción humanitaria | Se excuso |
| Carlos Gómez Gil | cgomezgil@ua.es | Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid Profesor del departamento de Análisis Económico Aplicado de la Universidad de Alicante y docente del Máster Interuniversitario de Cooperación al | Sin respuesta |

| | | | |
|-----------------------|--|---|-----------|
| | | Desarrollo de esta universidad. Especialista en Cooperación Descentralizada. | |
| Susana Ruiz Seisdodos | suruiz@ujaen.es | <p>Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad de Granada. Master en Gestión de Cooperación internacional y de las ONGs.</p> <p>Doctora en Ciencias políticas y de la Administración de la Universidad de Granada. II Premio del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Europa – América por la investigación “De la teoría y la praxis de la cooperación descentralizada. Análisis de tres estudios de casos (mayo 2008). Profesora titular de la Universidad de Jaén</p> | |
| Oscar Armas | dipechocol@eird.org | <p>Nacionalidad Española, Reside en Bogotá. Oficial de Enlace para Colombia y Venezuela en UNISDR. Coordinación y articulación del Proyecto Regional DIPECHO América del Sur 2013-2014 con las Autoridades Nacionales, Sector Privado y Organizaciones Internacionales en Colombia y Venezuela.</p> <p>Licenciado en Ciencias Economista y Empresariales, con la especialidad en Economía Regional y una Maestría en Gestión y Administración de Empresas. Experiencia profesional de más 12 años en la gestión de programas/proyectos de acción humanitaria y desarrollo en España, Región LAC y Africa del Oeste.</p> | Respondió |

| Nombre | Contacto | Breve Curriculum | Resultado gestión |
|-------------|--|--|-------------------|
| Alan Lavell | allanmlavell@gmail.com | <p>Reside Costa Rica</p> <p>Geógrafo ingles Coordinador, Programa para el Estudio Social de los Riesgos y Desastres (FLACSO) (1992- a la fecha), Coordinador para</p> | Se excuso |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | América Central y el Caribe, Red Latinoamericana para el Estudio Social de los Desastres (LA RED) (1992-a la fecha), Co Investigador Principal, ENSO y Patrones de Riesgo. IAI-LA RED | |
|--|--|---|--|

COLOMBIA

| Nombre | Contacto | Breve Curriculum | Resultado gestión |
|--------------------------------|-------------------------------|---|-------------------|
| Denisse Grandas Estepa | denisse.grandas@utadeo.edu.co | <p>Internacionalista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano con estudios de Maestría en Desarrollo y Ayuda Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, España.</p> <p>Ha sido docente en las áreas de relaciones internacionales y cooperación para el Desarrollo en la Universidad Militar Nueva Granada y en la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Se ha desempeñado como investigadora, asesora y consultora en los temas de cooperación descentralizada para el desarrollo territorial en Colombia.</p> | Respondió |
| Jahir Alexander Gutiérrez Ossa | algutierrez@ces.edu.co | Economista de la Universidad de Medellín, Colombia, (PHD) en Administración Pública, Atlantic International University (AIU) Hawái (USA), Magíster en Desarrollo Regional y Local, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Ha escrito artículos sobre la cooperación descentralizada en Colombia. | Respondió |
| Vladimir Rouvinski | vrouvinski@icesi.edu.co | Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios Jurídicos, Sociales y Humanistas CIES, Universidad ICESI, Cali, Colombia. | Sin respuesta |
| Gustavo Rodríguez Albor PhD | grodriguez@usbctg.edu.co | Coordinador de investigaciones Universidad de San Buenaventura en Cartagena - Colombia | Sin respuesta |

| Nombre | Contacto | Breve Curriculum | Resultado gestión |
|-------------------------------|---|--|--------------------------|
| Paola Miranda Morales | escuela@usbctg.edu.co | Socióloga. Especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo Investigadora. Ingeniera Civil de la Universidad de Cartagena. Especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia. Máster Internacional Eco-polis, en Política Ambiental y territorial para la sostenibilidad y el desarrollo local. Universidad de Ferrara, Italia. | Sin respuesta |
| Angharad Collado de Araújo | angharad.collado@fcm.org.co | Jefa de Cooperación al Desarrollo Dirección de Gestión Técnica Federación Colombiana de Municipios | Sin respuesta |
| María Margarita Arias Sanchez | margarita.arias@gestionderiesgo.gov.co | Coordinadora Grupo Cooperación Internacional UNGR Politóloga de la Universidad de los Andes, Magíster en Administración Estratégica, con experiencia de 5 años en organizaciones humanitarias gubernamentales y no gubernamentales como la Cruz Roja Americana. Es coordinadora de Cooperación Internacional desde junio de 2012 | Sin respuesta |
| Henry Adolfo Peralta Buritica | henry.peralta@ciudadesresilientescolombia.org | Ing. Civil. Magister en Educación - Univalle Promotor para Colombia Campaña Mundial: Desarrollando Ciudades Resilientes: ¡Mi ciudad se está preparando! de UNISDR Profesor del curso DELNET de la OIT en Turin. Especialista en gestión de riesgos de desastres y conferencista internacional. | Respondió |

ANEXO 5: Modelo Carta a Investigadores

Santiago de Cali (Colombia), Marzo de 2015

Doctor

Cordial saludo,

Me desempeño como la Directora Ejecutiva de una ONG Colombiana, creada bajo una alianza publico privada denominada *Corporación para la Gestión del Riesgo –CORPORIESGOS-*, y actualmente estoy adelantando mi *tesis doctoral* en la Universidad Complutense de Madrid sobre la temática *“La cooperación Descentralizada entre España y Colombia en el marco de la gestión del Riesgo de Desastres- La Cooperación Oficial Municipal Directa”*.

Esta tesis se desarrolla bajo la dirección de **Rosa de la Fuente Fernández**, Doctora Europea en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración en las Especialidades de Relaciones internacionales y Estudios Iberoamericanos, actualmente es Coordinadora Máster Internacional Estudios Contemporáneos de América Latina en esa misma Universidad (rdelafuente@cps.ucm.es)

Para el desarrollo de esta *investigación* se está consultando, mediante encuestas, a Ayuntamientos Españoles y Alcaldías Colombianas sobre la práctica y el manejo conceptual del riesgo y la cooperación Oficial municipal. De este mismo modo se ha escogido especialistas, como *usted*, para conocer sus percepciones, para lo cual se les formula las siguientes reflexiones -preguntas:

1. **La importancia de lo conceptual y el enfoque de intervención.** Actualmente existe un reconocimiento mundial en el sentido que: *“gestionar el riesgo es gestionar el desarrollo”*¹²². Sin embargo esta apreciación todavía, en términos generales (con algunas excepciones), no ha tenido cabida conceptual ni operativa en la Ayuda Oficial al Desarrollo ni en la Cooperación al Desarrollo, tampoco en sus diferentes modalidades incluyendo la *cooperación descentraliza*. Esta distancia conceptual entre las agendas de la Gestión del Riesgo de Desastres y de la Cooperación al Desarrollo, se evidencia en la práctica municipal (por mencionar un escenario de interés). Basados en esta aseveración se observa que actualmente la Ayuda Oficial al Desarrollo trabaja desde dos enfoques: uno atender *desastres* o prepararse para ellos a través de la Ayuda Humanitaria y el otro es apoyar el *desarrollo* a través de la cooperación al desarrollo sobre una diversidad de objetivos marcados por el CAD. Esta dificultad conceptual, de no trabajar el riesgo y el desarrollo como parte de una misma agenda, inhibe la creación de un espacio para pensarse una vía que unifique los dos enfoques y facilite la eficacia de la acción. **Basada en esta reflexión de qué manera se podría integrar las agendas de gestión del riesgo y la de cooperación al desarrollo para mejorar la eficacia de las acciones municipales?**
2. **La importancia de lo local-municipal en la cooperación al desarrollo.** Tanto en Colombia como en España, el municipio es un ente local que corresponde a una de las divisiones política administrativa. El municipio es la base de los gobiernos locales, responsables del abastecimiento de los servicios públicos y esenciales, con mayor cercanía a la comunidad y su papel es determinante en la reducción

¹²² Alan Lavell. Coordinador, Programa para el Estudio Social de los Riesgos y Desastres (FLACSO) (1992- a la fecha), Coordinador para América Central y el Caribe, Red Latinoamericana para el Estudio Social de los Desastres (LA RED) (1992-a la fecha), Co Investigador Principal, ENSO y Patrones de Riesgo. IAI-LA RED

de los riesgos en el territorio. En términos sociales el municipio es un territorio construido por personas, costumbres, percepciones, formas administrativas, actores sociales múltiples con variadas formas de relacionarse con los entornos naturales y que todo ello ocupando un espacio tiempo. Y es justo allí, donde tiene lugar el *desarrollo*, el *riesgo* y de no manejarse, este último, también se da paso a la construcción del *desastre*. Lo municipal es el escenario específico donde debe sentarse las bases de la sostenibilidad del desarrollo local, donde se soporta un país, y donde se esperaría tiene asiento natural la cooperación al desarrollo con la modalidad de cooperación descentralizada y es justamente donde se debería impulsar los esfuerzos nacionales para mejorar la eficacia de la cooperación. **Bajo esta reflexión, cómo hacer más eficaz la gestión del riesgo municipal, a través de la cooperación descentralizada, para la sostenibilidad del desarrollo local?**

Agradezco el apoyo y la colaboración que puedan prestarme para conocer sus apreciaciones y reflexiones sobre la temática aquí propuesta. La entrevista estará a disposición para sus respuestas por 2 meses y los resultados de esta información podrán ser consultados en la página de CORPORIESGOS, (www.corporiesgos.com.co), una vez la investigación haya finalizado.

Atentamente

Antropóloga Amparo Velásquez
Directora Ejecutiva

ANEXO 6: Posición Geográfica e Información Básica Colombia y España

Colombia geográficamente, se ubica en el extremo noroccidental de América del Sur, con una superficie de 1.141.748 Km², tiene costas en el Pacífico y en el Atlántico. Atravesada de Sur a Norte por los Andes que, cerca de la frontera meridional se dividen en tres ramales: cordilleras Occidental, Central y Oriental. Al Este de la cordillera Oriental se encuentra la Orinoquía o los Llanos, y la Amazonía colombiana. Aparte de los Andes: Serranía del Baudó y Sierra Nevada de Santa Marta. Existen seis cumbres superiores a los 5000 metros.



DATOS BASICOS

Características Generales

Nombre Oficial: Colombia
Densidad de población (hab. Por km2)
(2014): 41.74
Ingreso Nacional Bruto Per cápita
(2013): 7.933 USD
Coeficiente GINI (2013): 53.9
Esperanza de vida (2013): 73.9
Índice Desarrollo Humano (Puesto en orden mundial) (2013): 91
Tasa de natalidad (2013): 17.2
Tasa de fertilidad (2013): 2,1
Tasa de analfabetismo % (2013): 6.6
Índice de educación (%): 0.666
Gasto Público en salud (%del PIB): 5.5
Gasto en educación (% del PIB): 4.8

Datos básicos de la República de Colombia.

Nota. Fuente: <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/100106.html>;
<http://datos.bancomundial.org/pais/colombia>; <http://dane.gov.co>;
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno Español:
http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/colombia_FICHA%20PAIS.pdf

El Reino de España se ubica en Europa meridional, en la península ibérica. Además del territorio peninsular, comprende las islas Baleares en el mar Mediterráneo, las ciudades de Ceuta y Melilla en el norte de África y las islas Canarias en el océano Atlántico.

| | |
|--|---|
| <div data-bbox="264 371 430 483">  </div> <div data-bbox="446 405 563 434"> <p>ESPAÑA</p> </div> <div data-bbox="264 634 870 1142">  </div> | <div data-bbox="917 363 1144 392"> <p>DATOS BASICOS</p> </div> <div data-bbox="917 426 1248 455"> <p>Características Generales</p> </div> <div data-bbox="917 487 1380 1432"> <p>Nombre oficial: Reino de España. Superficie: 505.986 km² . Población: 47.212.990 habitantes. Densidad: 93,3 hab./ km² . Grupos de población: el 12,1% de la población es extranjera. En este grupo, los más numerosos son rumanos, el 1,9%; marroquíes, el 1,7%. Principales recursos naturales: carbón, cinc, hierro, mercurio, plomo y uranio. Población ciudades: Capital: Madrid (3.265.038). Principales ciudades: Barcelona (1.615.448), Valencia (798.033), Sevilla (703.021). Religiones: católicos, 73%; practicantes de otras confesiones, 2%. Lenguas: el español -castellano- es lengua oficial de todo el Estado. Catalán, valenciano, gallego y vasco son oficiales en las respectivas comunidades autónomas. Formalidades de entrada: los ciudadanos de cualquier Estado de la Unión Europea, Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein, el Documento Nacional de Identidad o el pasaporte en vigor. Los del resto del mundo además requieren visado. División administrativa: 17 comunidades autónomas, 50 provincias y 2 ciudades autónomas, Ceuta y Melilla.</p> </div> |
|--|---|

Datos básicos de España.

Nota. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es); US Geological Survey (geology.usgs.gov/); Centro de Investigaciones Sociológicas (www.cis.es); Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (www.maec.es); http://www.spainglobal.com/files/espana_ficha_icex.pdf